

Siegfried Frech/Andreas Kost (Hrsg.)

KOMMUNALPOLITIK VERSTEHEN

Wie Kommunalpolitik in den
deutschen Länder funktioniert

© 2025 W. Kohlhammer, Stuttgart

Kohlhammer

Kohlhammer

Siegfried Frech/Andreas Kost (Hrsg.)

Kommunalpolitik verstehen

Wie Kommunalpolitik in den deutschen
Ländern funktioniert

Verlag W. Kohlhammer

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Dieses Werk enthält Hinweise/Links zu externen Websites Dritter, auf deren Inhalt der Verlag keinen Einfluss hat und die der Haftung der jeweiligen Seitenanbieter oder -betreiber unterliegen. Zum Zeitpunkt der Verlinkung wurden die externen Websites auf mögliche Rechtsverstöße überprüft und dabei keine Rechtsverletzung festgestellt. Ohne konkrete Hinweise auf eine solche Rechtsverletzung ist eine permanente inhaltliche Kontrolle der verlinkten Seiten nicht zumutbar. Sollten jedoch Rechtsverletzungen bekannt werden, werden die betroffenen externen Links soweit möglich unverzüglich entfernt.

1. Auflage 2025

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Heßbrühlstr. 69, 70565 Stuttgart
produksicherheit@kohlhammer.de

Print:

ISBN 978-3-17-044525-3

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-17-044526-0

epub: ISBN 978-3-17-044527-7

Inhalt

Kommunalpolitik in Deutschland – eine Einführung	7
<i>Siegfried Frech und Andreas Kost</i>	
Baden-Württemberg	25
<i>Siegfried Frech</i>	
Freistaat Bayern	43
<i>Monika Franz und Ludwig Unger</i>	
Berlin	64
<i>Peter Ottenberg</i>	
Brandenburg	83
<i>Jochen Franzke und Peter Ulrich</i>	
Bremen	99
<i>Lothar Probst unter Mitwirkung von Johanna Vogt und Matthias Güldner</i>	
Hamburg	115
<i>Andreas Fraude</i>	
Hessen	131
<i>Thomas Euler</i>	
Mecklenburg-Vorpommern	153
<i>Jan Müller</i>	

Niedersachsen	172
<i>Arne Pautsch</i>	
Nordrhein-Westfalen	189
<i>Andreas Kost</i>	
Rheinland-Pfalz	210
<i>Sarah Scholl-Schneider und Hubert Stubenrauch</i>	
Saarland	225
<i>Jürgen Wohlfarth</i>	
Freistaat Sachsen	240
<i>Werner Rellecke</i>	
Sachsen-Anhalt	260
<i>Jan Bartelheimer</i>	
Schleswig-Holstein	279
<i>Christian Martin und Anne Metten</i>	
Freistaat Thüringen	297
<i>Marion Reiser und Pierre Zissel</i>	
Die Bedeutung der kommunalen Ebene für die Demokratie	319
<i>Siegfried Frech und Andreas Kost</i>	
Anhang	326
Autorinnen und Autoren	342

Nordrhein-Westfalen

Andreas Kost

1 Nordrhein-Westfalen im Spiegelbild von Zahlen und Aufgaben

Nordrhein-Westfalen ist mit ca. 18,1 Millionen Einwohnern das bevölkerungsreichste und am dichtesten besiedelte, mit einer Fläche von 34 113 Quadratkilometern allerdings nur das viertgrößte Flächenland der Bundesrepublik Deutschland. Im Land leben rund 532 Menschen auf einem Quadratkilometer, während es im gesamten Bundesgebiet durchschnittlich nur 232 sind. Allerdings schwankt die Siedlungsdichte innerhalb des Landes beträchtlich: In den kreisfreien Städten leben auf gleichem Raum etwa sechsmal mehr Menschen als in den übrigen Landesteilen. Die Metropolregion Rhein-Ruhr – ein im Landesentwicklungsplan gesetzlich definierter Verdichtungsraum – ist mit ca. zehn Millionen Einwohnern eine der fünf größten Metropolregionen in Europa. Zudem ist das Land an Rhein und Ruhr mit einem Bruttoinlandsprodukt von 793,8 Milliarden Euro (2022) der wirtschaftsstärkste deutsche Gliedstaat (20,5 Prozent des gesamtdeutschen BIPs).

Heute zählt man in Nordrhein-Westfalen insgesamt 396 Gemeinden, darunter 22 Großstädte mit dem Status einer kreisfreien Stadt. Die übrigen 374 Kommunen sind in die 31 Kreise des Landes eingegliedert. Die Kreise sind selbstverwaltete kommunale Gebietskörperschaften. Sie regeln die 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 und der Kreis Aachen mit seinen neun Kommunen. Mit der Bildung einer solchen Städteregion wird erstmalig in Nordrhein-Westfalen ein Regionsmodell erprobt.

Von den 396 politisch selbstständigen Städten und Gemeinden gelten 272 als Städte und 124 als sonstige kreisangehörigen Gemeinden. Darunter befinden sich dreißig Großstädte mit über 100 000 Einwohnern (► Tab. 9) – eine Größenordnung, die nicht annähernd in einem anderen Bundesland erreicht wird. Im Vergleich aller deutschen Flächenländer hat Nordrhein-Westfalen mit rund 45 000 Einwohnern die höchste durchschnittliche Gemeindegröße. Die größte Stadt ist Köln mit knapp 1,1 Millionen Einwohnern, die Landeshauptstadt ist Düsseldorf (ca. 630 000). Die kleinste Gemeinde des Landes im Gebiet des Nordrheins ist Heimbach (4365) im Kreis Düren, im westfälischen Landesteil handelt es sich um Hallenberg (4537) 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 die Wiege der deutschen Industrialisierung im frühen 19. Jahrhundert.

Da das Land selbst nur in einigen bestimmten Bereichen (Lehrerinnen und Lehrer, Polizei, Justizbedienstete) über eigene Unterbehörden verfügt, werden die meisten Verwaltungsaufgaben von Kreisen und Gemeinden wahrgenommen. Es existiert aber eine allgemeine Weisungskette vom Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung über die Regierungspräsidien 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 Arnberg eine besondere Bedeutung zu, da sie in ihrem Territorium für alle Verwaltungsaufgaben zuständig sind, die nicht ausdrücklich auf besondere Behörden übertragen wurden.

Tab. 9: Die 30 einwohnerstärksten Städte in Nordrhein-Westfalen, 2022

Stadt	Kreis	Einwohner
Köln	kreisfrei	1 084 831
Düsseldorf	kreisfrei	629 047
Dortmund	kreisfrei	593 317
Essen	kreisfrei	584 580
Duisburg	kreisfrei	502 211
Bochum	kreisfrei	365 742
Wuppertal	kreisfrei	358 876
Bielefeld	kreisfrei	338 332
Bonn	kreisfrei	336 465
Münster	kreisfrei	320 946
Mönchengladbach	kreisfrei	268 465
Gelsenkirchen	kreisfrei	263 000
Aachen	Städteregion Aachen	252 136
Krefeld	kreisfrei	228 426
Oberhausen	kreisfrei	210 824
Hagen	kreisfrei	189 783
Hamm	kreisfrei	180 849
Mülheim an der Ruhr	kreisfrei	172 404
Leverkusen	kreisfrei	165 748
Solingen	kreisfrei	160 643
Herne	kreisfrei	157 368
Paderborn	Paderborn	154 755
Neuss	Rhein-Kreis Neuss	154 139
Bottrop	kreisfrei	118 113

Tab. 9: Die 30 einwohnerstärksten Städte in Nordrhein-Westfalen, 2022 – Fortsetzung

Stadt	Kreis	Einwohner
Remscheid	kreisfrei	112 613
Bergisch Gladbach	Rheinisch-Bergischer Kreis	112 712
Recklinghausen	Recklinghausen	111 734
Moers	Wesel	105 287
Siegen	Siegen-Wittgenstein	102 560
Gütersloh	Gütersloh	102 393

Quelle: Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW), 31.12.2022

Sie unterstehen dem oben genannten Ministerium und üben die Aufsicht über die Kreise und Gemeinden aus. So kann bei den Aufgaben der Gemeinden zwischen staatlichen Auftragsangelegenheiten (z. B. Durchführung von Wahlen) und den eigentlichen kommunalen Angelegenheiten unterschieden werden. Letztere sind jene mit freier Entscheidungsverfügung (freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wie Theater, Sportplätze, Jugendzentren), staatlich verordneten kommunalen Aufgaben (Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung wie Bau und Unterhaltung von Schulen, Sozialhilfe, Straßenreinigung) oder Aufgaben mit enger Bindung an staatliche Vorgaben (Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wie Bauaufsicht, Gesundheitsämter, Zahlung von Wohngeld). Schließlich gibt es im sozialen und kulturellen Bereich sowie dem Straßenwesen noch gemeinsame regionale Aufgaben, die 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.

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 kom-

munalen Entscheidungsprozess, an den Ausformungen der Bürgerbeteiligung und nicht zuletzt an den Finanzen festgemacht werden.

2 **Bürgermeister und Bürgermeisterinnen: zentrale kommunale Akteure**

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

Das Amt des nordrhein-westfälischen Bürgermeisters übt in den Gemeinden zwei wesentliche Funktionen aus. Er oder sie ist

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

Die Aufgabe als Verwaltungsleitung besteht darin, die Beschlüsse des Rates, der Bezirksvertretungen und der Ausschüsse vorzubereiten und durchzuführen. Sie entscheidet außerdem in allen Angelegenheiten, die ihr vom Rat und von den Ausschüssen zur Entscheidung übertragen worden sind. Welche Angelegenheiten das sind, kann in einer kreisangehörigen Kleinstadt schon etwas anders ausschauen als in einer Großstadt.

Eine der herausragenden Aufgaben des Bürgermeisters (die in der Gemeindeordnung geregelt sind, vgl. § 62 GO) ist der Vorsitz im Rat. Er oder sie 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

der Bürgermeister 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. Für kreisfreie Städte ist die Bezirksregierung und für kreisangehörige Gemeinden die Landrätin bzw. der Landrat (als untere staatliche Verwaltungsbehörde) die Aufsichtsbehörde. Der Landrat übt die gleichen Funktionen wie der Bürgermeister auf der Ebene des Landkreises aus. Er oder sie sitzt dem Kreistag vor, bereitet dessen Sitzungen vor und leitet diese. Neben der Beaufsichtigung der Gemeinden des Landkreises leitet der Landrat die Kreisverwaltung und führt deren Geschäfte. Dazu gehört auch, dass er oder sie den Kreis in rechtliche Fragen vertritt. Zudem muss der Landrat die Landesregierung über landespolitisch Relevantes in seinem Landkreis informieren.

Der Bürgermeister vertritt außerdem als oberster kommunaler Repräsentant den Rat und die Gemeinde nach außen: Er oder sie 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 Bürgerinnen und Bürgern durch. Letztlich ist er oder sie 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. Nicht zuletzt aber das Rückholrecht des Rates schränkt die Autonomie, mit der er oder sie diese Aufgaben wahrnimmt, etwas ein.

Die Direktwahl der Bürgermeister in den Städten und Gemeinden und (vom Wahlverfahren deckungsgleich) der Landräte in den Kreisen funktioniert in Nordrhein-Westfalen nach den Prinzipien der Mehrheitswahl, d. h., gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat. Erreicht keiner der Kandidierenden im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit, also über 50 Prozent der Stimmen, findet eine Stichwahl unter den zwei Bewerbern mit den höchsten Stimmenanteilen statt.

Im Herbst 2007 wurden die Gemeindeordnung und auch das Kommunalwahlgesetz auf Initiative der damaligen CDU/FDP-Landesregierung novelliert, um Bürgermeisterdirektwahl und Ratswahl (analog Wahl der Landräte und der Kreistage) zeitlich zu entkoppeln. Bei der Kommunal-

wahl 2009 wurden die Bürgermeister und Landräte auf sechs Jahre gewählt, während die jeweiligen Gemeinderäte und Kreistage weiterhin für fünf Jahre amtierten. Außerdem wurden – nach heftigen politischen Kontroversen – auch die Stichwahlen für Bürgermeister und Landräte abgeschafft: gewählt war also der Kandidierende mit einfacher Mehrheit. Ferner wurde die Altersgrenze für gewählte Bürgermeister und Landräte aufgehoben. Doch anscheinend führten die Ergebnisse der Bürgermeisterwahlen 2009 (insbesondere wohl die für die CDU nicht günstigen Ergebnisse in den kreisfreien Städten) zu einem erneuten Umdenken, so dass man die Kehrtwende bzw. die erneute Zusammenlegung von Rats- und Bürgermeisterwahlen ab 2020 durch die bis 2017 amtierende rot-grüne Landesregierung im Grundsatz unterstützte. Zudem wurde mit dem »Gesetz zur Stärkung der kommunalen Demokratie« aus dem Jahr 2012 den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern ermöglicht, ihr Amt einmalig vorzeitig niederzulegen, damit schon im Mai 2014 Rats- und Bürgermeisterwahlen wieder gemeinsam stattfinden können. Ungefähr fünfzig Prozent der Amtsinhaber machten davon Gebrauch. Bei den ein letztes Mal separat durchzuführenden Bürgermeisterwahlen 2015 galt in Nordrhein-Westfalen für die neuen Amtsträger dann nur noch eine fünfjährige Amtsperiode. Begleitet wurden diese kommunalpolitischen »Volten« mit den Argumenten, dass eine Zusammenlegung der Wahltermine Kosten sparen würde und durch die zeitgleiche Wahl von Gemeinde- und Stadträten sowie Bürgermeistern die Wahlbeteiligung gesteigert werden könnte. Eine Orientierung an den süddeutschen Bundesländern ist bei den etablierten Parteien in Nordrhein-Westfalen an dieser Stelle definitiv nicht zu erkennen.

Kandidierende für die Bürgermeisterwahl können nur in einer Kommune antreten, mehrere Kandidaturen in verschiedenen Gemeinden bzw. Kreisen sind nicht möglich. Die Wählbarkeit für das Amt des Bürgermeisters ist ähnlich gefasst wie bei der Ratswahl (► Kap. 3). Allerdings muss der Kandidat mindestens 23 Jahre alt sein und ein Wohnsitz in der Kommune, in der er oder sie antritt, ist nicht erforderlich. Ein Hauptwohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland genügt.

Die Bürgermeisterdirektwahlen zeichnen sich in Nordrhein-Westfalen (bei gebotener differenzierter Sichtweise) durch eine eher geringe Wahlbeteiligung aus. Die durchschnittliche Wahlbeteiligung liegt nicht selten

unter fünfzig Prozent. Dabei unterscheidet sich die Wahlbeteiligung in den Kommunen teilweise jedoch erheblich. Insgesamt wird erkennbar, dass die Wahlbeteiligung mit der Gemeindegröße sinkt.

Der Typus des hauptamtlichen Bürgermeisters übt in der Regel eine prägende Gestaltungskraft auf den kommunalen Entscheidungsprozess aus. Wobei manches Mal die Frage zu stellen ist, ob die Bürgermeister in der Lage sind, unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit – sofern sie denn existiert – eine eigenständige und starke Rolle zu spielen, oder ob sie sich nicht doch eher Parteiinteressen unterordnen müssen. In den meisten Fällen aber prägen die hauptamtlichen Bürgermeister das lokale Geschehen und ziehen das »Licht der kommunalen Öffentlichkeit« auf sich. Nicht zuletzt rücken sie in den Mittelpunkt der lokalen Presseberichterstattung.

Man kann auch einen Zusammenhang zwischen Größe der Kommune, Kandidatenangebot und Parteeinfluss erkennen: Je kleiner die Kommune ist, desto konzentrierter ist das Kandidatenangebot. Je größer wiederum die Gemeinde ist, desto größer ist der Einfluss der Parteien auf die Bürgermeisterwahl und desto größer ist das Kandidatenangebot. Im Ver-

Tab. 10: Anteil an Stichwahlen und Stimmenanteile der gewählten Bürgermeister in Prozent

Jahr	Anteil Stichwahl	CDU	SPD	Unabhängige	Sonstige
1999	30,8	66,4	19,9	11,9	1,8
2004	27,9	57,1	25,0	16,9	1,0
2009	– ¹⁾	54,3	29,3	15,3	1,1
2014/ 2015 ²⁾	21,7	52,4	28,9	14,4	4,3
2020 ³⁾	30,8	46,0	27,1	18,7	8,2

¹⁾ 2009 fanden auf Beschluss der damaligen Landesregierung keine Stichwahlen statt (s. o.). ²⁾ Unterschiedliche Wahlzeitpunkte infolge einer Novellierung der Wahlperiode (s. o.) ³⁾ Bei der Bürgermeisterdirektwahl 2020 wurde nur in 380 Kommunen gewählt, weil in den restlichen 16 Kommunen bereits zuvor durch das Ausscheiden von Amtsinhabern Neu- bzw. Nachwahlen stattfinden mussten. Diese 16 bereits gewählten Personen brauchten nach nordrhein-westfälischem Kommunalrecht 2020 nicht zur Bürgermeisterdirektwahl antreten, so z. B. der Duisburger Oberbürgermeister Sören Link von der SPD.

gleich zu den Ratswahlen ist der Einfluss der Parteiorientierung auf das Wahlverhalten bei Bürgermeisterwahlen jedoch eher gering: Man kann einen niedrigen Stammwähleranteil beobachten. Die Kandidatenorientierung gilt als stärkerer Einflussfaktor. Diese ist wiederum von der Kandidatenkonstellation, dem taktischen und strategischen Wahlverhalten der Anhängerinnen und Anhänger kleinerer Parteien und dem Kandidatenprofil abhängig. Insgesamt kann man die Bürgermeisterwahl in Abgrenzung zu den Ratswahlen eindeutig als Personenwahl einstufen.

Prägende Kennzeichen für die Bürgermeisterwahl als Personenwahl sind also

- ein relativ niedriger Stammwähleranteil,
- ein schwächerer Einfluss der Parteiorientierung auf das Wahlverhalten,
- eine zunehmende Kommunalorientierung der Wählerinnen und Wähler sowie
- eine Profil- bzw. Kandidatenorientierung als stärkster Erklärungsfaktor (Kost 2010, 237 ff.).

3 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 ihm 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 sogenannte »sachkundige Bürger« bzw. Einwohner und Einwohnerinnen mitarbeiten (§ 58 GO).

Die Aufgaben des Rates (§ 41 GO) sind sehr umfangreich und bestehen unter anderem darin, der Verwaltung Aufträge zu erteilen, diese zu kon-

trollieren, Richtlinien und Grundsätze vorzugeben, nach denen die Verwaltung arbeiten kann, Führungspersonal zu wählen bzw. zu ernennen (siehe Beigeordnete) sowie durch Satzungen örtliches Recht zu setzen. Aufgrund der Komplexität und der Vielzahl der Aufgaben kann der Rat im Rahmen einer Arbeitsteilung Entscheidungskompetenzen an Ausschüsse und Bezirksvertretungen übertragen oder 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 sogenannte Rückholrecht des Rates. Dies bedeutet für den Rat eine recht starke Stellung, und gleichzeitig muss er der Versuchung widerstehen, seine Aufgabenhoheit über ein vernünftiges Maß hinaus 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 sehr viele Initiativen im kommunalen Willensbildungsprozess von der Gemeindeverwaltung ausgehen. Die Mehrheit der Vorlagen und der Anträge, die in den Kommunalvertretungen bzw. Räten beraten und beschlossen werden, stammen aus der Verwaltung. Besonders die Verwaltungsvorlagen sind ein Instrument, mit dem die Verwaltungsmitglieder direkten Einfluss auf die kommunalen »Freizeitpolitiker und -aktivisten« nehmen können – 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, selbst Politik zu machen. Die teilweise begonnenen Verwaltungsstrukturereformen in den Kommunen haben daher auch das Ziel, die 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. Dabei stehen 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 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 neunzig vorgeschrieben, während in dem Eifelort Heimbach mit weniger als 5000 Einwohnern die Zahl der Ratsmitglieder bei mindestens zwanzig liegen muss. Schließlich kann sich im Einzelfall die Anzahl der Ratsmitglieder durch sogenannte 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 bzw. 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 Verwaltung den Auftrag hat, dem Rat – dem Hauptorgan der Gemeinde – zuzuarbeiten, und von diesem wiederum unabhängig kontrolliert werden muss. Die verschiedenen Gemeindeorgane dürfen also nicht miteinander verflochten sein. Im Kommunalwahlgesetz finden sich im Übrigen auch Details und Verfahrensvorschriften zu den Wahlvorschlägen, die durch die politischen Parteien, Wählergruppen oder auch einzelne Wahlberechtigte eingebracht werden können.

4 Wer darf mitmachen? Beteiligungsmöglichkeiten in der Kommunalpolitik

4.1 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. Wahlberechtigt ist, wer die deutsche Staatsbürgerschaft bzw. 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. Insgesamt sind rund 14 Millionen Personen in Nordrhein-Westfalen wahlberechtigt.

Neben den Stadt- und Gemeinderäten wurde 2020 erstmals das Ruhrparlament, die regionale Vertretung der elf kreisfreien Städte und vier Kreise des Ruhrgebietes, von den mehr als zwei Millionen wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern im Bereich der Ruhrmetropole direkt gewählt. Ferner gibt es Integrationsräte (§ 27 GO), die auch Einwohnerinnen und Einwohnern ohne EU-Staatsbürgerschaft ein Wahlrecht ermöglichen. Diese Räte sind die Fachgremien zur Gestaltung einer Integrationspolitik in den Kommunen und die einzig demokratisch legitimierte Vertretung aller Migrantinnen und Migranten Nordrhein-Westfalens. In einhundert Städten und Gemeinden wurden am 13. September 2020 die Integrationsräte und einige Integrationsausschüsse neu gewählt. Frauen und Männer aus 117 Ländern kandidierten für die insgesamt einhundert Integrationsräte und sieben Integrationsausschüsse. Die landesweite durchschnittliche Wahlbeteiligung lag jedoch nur bei rund 13 Prozent.

Bei der Ratswahl in Nordrhein-Westfalen geht die Hälfte der insgesamt zu vergebenen Mandate 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 bis Juli 2024 gültigen Verfahren nach André Sainte-Laguë erfolgt die Umsetzung nach verschiedenen Berechnungsarten (z. B. Höchstzahlverfahren oder Divisorverfahren). Im Juli 2024 stimmte der Landtag wieder über Änderungen bei der Berechnung der Sitzverteilung in den Räten und Kreistagen beim Kommunalwahlrecht ab. Verabschiedet wurde mit den Stimmen der Regierungsparteien CDU und Grüne sowie der größten Oppositionspartei SPD ein Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich, um einen gerechteren Erfolgswert der Stimmen zu erreichen und eine weitere Zersplitterung der Kommunalparlamente zu verhindern. Das gebräuchliche Divisorverfahren mit Standardrundung nach Sainte-Laguë wirkt eher zugunsten kleiner Parteien und Wählergruppen. Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung billigt dem Gesetzgeber bei der Wahl des Zuteilungsverfahrens der Sitze einen gewissen Ermessensspielraum zu. Die FDP will allerdings gegen das neue Verfahren zur Kommunalwahl 2025 vor dem Landesverfassungsgerichtshof klagen. Ergebnis offen ...

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. Die Installierung einer »verdeckten«, nicht offiziell benannten Sperrklausel durch die damalige Landesregierung mit der Mindestsitzzahl 1 aus dem reformierten Kommunalwahlgesetz von 2007 erklärte das Landesverfassungsgericht am 16. Dezember 2008 für verfassungswidrig, da es in einem Gemeinderat mit zwanzig Sitzen faktisch wieder eine Fünf-Prozent-Sperrklausel bedeutet hätte. Und auch eine in der Landesverfassung verankerte 2,5-Prozent-Hürde wurde vom Verfassungsgerichtshof im Jahr 2017 aus praktisch identischen Gründen aufgehoben.

Tab. 11: Ratswahlen in den kreisfreien Städten und Kreisen 1946–2020

Jahr	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
2014	50,0	31,4	37,5	4,7	11,7	14,7
2020	51,9	24,3	34,3	5,6	20,0	15,8 ²⁾

Wahlbeteiligung und Stimmenanteile in Prozent. ¹⁾ Die hohen Wahlbeteiligungen bei den Kommunalwahlen 1975 und 1994 sind dadurch begründet, dass zum gleichen Zeitpunkt Landtagswahlen (1975) bzw. Bundestagswahlen (1994) stattfanden. ²⁾ Dabei entfielen auf die AfD 5,0 Prozent, auf Die Linke 3,8 Prozent, und die verschiedenen unabhängigen Wählergruppen erhielten 4,4 Prozent.

Im Unterschied zu den Bürgermeisterwahlen sind die Ratswahlen in Nordrhein-Westfalen Parteienwahlen. Kennzeichen dieser Wahlen sind

- der abnehmende Stammwähleranteil, der allerdings über dem Anteil bei den Direktwahlen der Bürgermeister liegt;
- die geringe Wählermobilisierung, die seit Ende der 1990er-Jahre zu den niedrigen Beteiligungen an Kommunalwahlen führt;
- der Einfluss der Parteiorientierung auf das Wahlverhalten, der trotz einiger Unterschiede zwischen den Wahlebenen als gesamtsystemischer Faktor zu betrachten ist.

4.2 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid – echte Formen unmittelbarer Demokratie

Der bekannte Direkte-Demokratie-Forscher Silvano Möckli aus der Schweiz bewertet die Nutzung direktdemokratischer Instrumente folgendermaßen: Diese »dienen den Parteien als Werkzeuge, unliebsame Entscheidungen zu verhindern bzw. eigene Forderungen wenigstens teilweise durchzusetzen« (Möckli 1994, 233). Positiver ausgedrückt erhalten die Bürgerinnen und Bürger auf kommunaler Ebene von den verantwortlichen Entscheidungsträgern vielfältige Möglichkeiten der Beteiligung, z. B. Einwohnerantrag, teilweise Bürgerhaushalt, Bürgerräte oder Mediationsverfahren. Doch können die genannten Beteiligungsinstrumente aufgrund ihres informellen Charakters keine verbindlichen politischen Entscheidungen erzwingen. Wenn es um unmittelbare bürgerschaftliche Entscheidungsrechte in politischen oder administrativen Fragen geht, können in der deutschen Selbstverwaltungsorganisation auf kommunaler Ebene nur Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als Elemente direkter Demokratie gelten. Nur durch diese Instrumente wird den Bürgerinnen und Bürgern bei wichtigen kommunalen Angelegenheiten (z. B. über die Nutzung öffentlicher Einrichtungen oder die Erstellung von Verkehrskonzepten) ein unmittelbares Mitspracherecht eingeräumt. Sie bilden das Kernstück unmittelbarer Demokratie in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung und sind in den Bestimmungen des § 26 GO (analog § 23 Kreisordnung) enthalten. Alle wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger können *beantragen*, dass sie an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst *entscheiden*. Der Antrag als solcher ist das Bürgerbegehren, die Abstimmung in der Sache der Bürgerentscheid. Der Rat kann außer-

dem mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder beschließen, dass über eine Angelegenheit der Gemeinde ein Bürgerentscheid stattfindet, der sogenannte Ratsbürgerentscheid.

In Nordrhein-Westfalen wurden beispielsweise seit 1994, also seit Einführung dieses Partizipationsinstruments, bis Ende 2022 943 Bürgerbegehren eingereicht (die Angaben beruhen auf Erhebungen von Mehr Demokratie e. V. aus dem *Bürgerbegehrensbericht 2023*). Damit kommt weniger als ein Zehntel der Gemeinden und Städte in Nordrhein-Westfalen jährlich mit einem offiziellen Bürgerbegehren in Berührung. Außerdem wurden rund 35 Prozent dieser Bürgerbegehren für unzulässig erklärt. Durchschnittlich nur gut zwei Prozent der Kommunen haben in Nordrhein-Westfalen bisher pro Jahr einen Bürgerentscheid durchgeführt. Rund 38 Prozent der Bürgerentscheide waren dabei im Sinne der Bürgerbegehren erfolgreich. Ihr Ziel verfehlten allerdings über vierzig Prozent der Entscheide schon deswegen, weil die Mehrheit nicht mindestens gestaffelt zehn bis zwanzig Prozent (bis 2000 25 Prozent, bis 2011 20 Prozent) der Abstimmungsberechtigten ausmachte. Mit dieser hohen Quote der Nicht-Erreichbarkeit lag Nordrhein-Westfalen auf dem letzten Platz eines Ländervergleichs, denn der Anteil im Bundesdurchschnitt beträgt lediglich zwölf Prozent. Wie bereits eine empirische Untersuchung vor einigen Jahren zeigte (Kost 2002), 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.

Im Dezember 2011 reagierte daher der nordrhein-westfälische Landtag und vereinfachte die Durchführungsbestimmungen für Bürgerbegehren. Die damalige Minderheitsregierung aus SPD und Grünen (und in dem Fall unterstützt von den Linken) änderte die Gemeindeordnung und ermöglichte bspw. die bis dato ausgeschlossene Einleitung von Bauleitplanverfahren. Damit ließen sich nun auch erstmalig Begehren über den Bau von Einkaufszentren oder die Ausweisung von Gewerbegebieten realisieren. Zudem wurde der Zwang des Kostendeckungsvorschlags durch die einfachere Kostenschätzung ersetzt, die zudem nunmehr nicht die Initiatorinnen und Initiatoren eines Bürgerbegehrens, sondern die Kommunalverwaltungen selbst erstellen müssen. Die dabei von den Verwaltungen

errechneten Kosten müssen diese dann nur noch auf ihre Unterschriftenliste übernehmen. Nicht zu unterschätzen war auch die Änderung bzw. Einführung der bereits erwähnten gestaffelten Abstimmungshürde bei Bürgerentscheiden. So liegt in Städten mit über 50 000 Einwohnern die Hürde nur noch bei 15 Prozent und in Kommunen mit über 10 000 Einwohnern bei zehn Prozent. Auf diese Weise hat Nordrhein-Westfalen deutlich anwendungsfreundlichere Regelungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid erhalten. Im Dezember 2018 hat der Landtag zudem eine weitere Verbesserung der Regeln für Bürgerbegehren beschlossen: Seit 2019 können direktdemokratische Initiativen in Städten und Gemeinden bereits vor Beginn der Unterschriftensammlung auf ihre Zulässigkeit geprüft werden. Bisher geschah dies erst nach Einreichung der Unterschriften. Nordrhein-Westfalen ist im Vergleich aller Bundesländer mittlerweile das Flächenland, in denen pro Kommune am häufigsten Bürgerbegehren initiiert werden. Außerdem gelten in Nordrhein-Westfalen seit 2022 Transparenzpflichten für Zuwendungen von Dritten bei einem Bürgerbegehren. Eine namentliche Nennung ist ab einer Summe von 10 000 Euro verpflichtend.

Dennoch ist zu beobachten, dass diese Partizipationsinstrumente in Nordrhein-Westfalen überwiegend auf den Widerstand der Gemeinderäte und der Kommunalverwaltungen stoßen, obwohl es weder die Regel ist, dass bei Bürgerentscheiden diffuse Sachthemen zur Abstimmung gelangen, noch die Verantwortung der gewählten Ratsvertreter plebiszitär ausgehebelt wurde. Die überschaubare Anwendung bestätigt eigentlich den Ausnahmecharakter des Gemeindeparagrafen über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Insgesamt wurden Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, nicht zuletzt wegen der Zulässigkeitsvoraussetzungen, von den Bürgerinnen und Bürgern sowie Interessengruppen dosiert angewendet. Die Relevanz von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden ist in den vergangenen Jahren aber deutlich gestiegen. Hin und wieder erinnerte diese Form der unmittelbaren Bürgerbeteiligung die kommunalpolitisch Verantwortlichen daran, dass auch ihre Handlungssouveränität inhaltlich und zeitlich begrenzt ist und der Bürgerstatus im Hinblick auf eine ausgeweitete Dimension von politischer Partizipation gegenüber (möglicher) Uneinsichtigkeit und Ignoranz an Einfluss gewonnen hat. Ein Mehr an direkter

Demokratie kommt durch das geschaffene institutionalisierte Partizipationsinstrument jedoch bloß tendenziell zustande.

5 Parteienlandschaft im Wandel

Die Parteien stehen offenbar nicht mehr hoch im Kurs. Bei der Kommunalwahl 2020 gingen gerade einmal mehr oder weniger die Hälfte der Wählerinnen und Wähler zu den Urnen, um bei den Parteien und ihren Kandidaten ihre Stimmen abzugeben: Die Wahlbeteiligung lag landesweit bei 51,9 Prozent (das Rekordtief war 2014 mit fünfzig Prozent). Die größte Wahlmüdigkeit war bei der Ratswahl in Duisburg mit einer Beteiligung von nur noch 39,1 Prozent zu verzeichnen (minus 1,3 Prozentpunkte gegenüber 2014). Die höchste Wahlbeteiligung einer kreisfreien Stadt gab es in Münster mit 63 Prozent, danach folgte zusammengerechnet der Kreis Coesfeld mit 62,3 Prozent. Läutet hier bereits auf kommunaler Ebene das Totenglöckchen für die Parteien? Nun, soweit ist es wohl doch noch nicht – auch weil die demokratischen Parteien in Nordrhein-Westfalen fest verankerte regionale Wurzeln aufweisen. Aber Setzrisse in einem fluid 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 Gemeinden eine größere Rolle gespielt. Seit 1999 hat sich das bis dahin vorherrschende Kräftegleichgewicht zwischen CDU und SPD auf kommunaler Ebene in Nordrhein-Westfalen (unter Berücksichtigung verschiedener regionaler Ausprägungen) zugunsten der CDU verschoben (► Tab. 11). Dennoch verzeichnete die CDU 2020 mit 34,3 Prozent ihr historisch schlechtestes Wahlergebnis bei Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen. Die SPD »eiferte« ihr nach, da sie 2020 ebenfalls das historisch schlechteste Ergebnis einfuhr. Die Partei sank landesweit mit 24,3 Prozent erstmalig unter 25 Prozent. Selbst in den Großstädten, bis auf einige Kommunen im Ruhr-

gebiet, verlor sie ihre einstige Vormachtstellung. Die Grünen erzielten in den Großstädten überproportional gute Ergebnisse – in Aachen erreichten sie mit 34,1 Prozent ihr bestes Großstadtergebnis und wurden deutlich wie nie prozentual drittstärkste Kraft in Nordrhein-Westfalen. Die FDP zeigte sich auf niedrigem Niveau leicht verbessert: Mit landesweit 5,6 Prozent lag sie knapp über dem Gesamtergebnis von 2014 mit 4,7 Prozent. Die Linke blieb mit 3,8 Prozent klar unter ihren Ansprüchen. Die rechtspopulistische und in Teilen als rechtsextremistisch eingestufte AfD konnte bei der Kommunalwahl 2020 zwar Mandate hinzugewinnen, verfehlte aber mit fünf Prozent der Gesamtstimmen die Erwartungen. Bei Veröffentlichung dieses Buches dürfte aufgrund der gesellschaftlichen Stimmungslage in Deutschland die Zustimmung für die AfD allerdings wohl höher liegen. Man darf auf das Ergebnis der Kommunalwahlen 2025 im bevölkerungsreichsten Bundesland sehr gespannt sein. Schließlich dokumentierten die freien und unabhängigen Wählergruppen mit einem landesweiten Ergebnis von 4,4 Prozent, 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 noch beweglicher geworden, und die Bindungen an soziale Milieus haben sich erkennbar gelockert – Wechselwähler spielen eine zunehmend zentrale Rolle, und die Mehrheit der Nichtwähler irritiert schon längst die Parteien bzw. fordert das demokratische System hinsichtlich seiner Selbstwirksamkeit heraus.

6 Kommunalpolitik im Umbruch

Die politischen Kräfteverhältnisse haben sich auch deshalb weiter verschoben, weil die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte 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 Verwaltungserfahrung gefragt, um gegenüber den Parteien bestehen zu können sowie Durchsetzungs- und Handlungsfähigkeit zu demonstrieren.

Vielleicht bieten Diskussionen wie z. B. die Öffnung der bisher starren Parteilisten bei Wahlen für das Panaschieren und Kumulieren¹ einen Anknüpfungspunkt für eine gerechtere und spannendere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Wahlen bzw. der Parteidemokratie. Nordrhein-Westfalen und das Saarland sind die beiden letzten Flächenländer, in denen nicht »à la carte« gewählt werden kann, also kein personenorientiertes Kommunalwahlrecht mit Kumulieren oder Panaschieren zur Verfügung steht. Ob dadurch der existierende Wählerfrust beseitigt werden kann, bleibt offen. Aber es 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 Verdrossenheit der Bürgerinnen und Bürger an den Parteien zu verringern. So werden weiterhin die schwierige Situation der Gemeindefinanzen, die Aufnahme von geflüchteten Menschen in die Gemeinden, die Bereitschaft zu kommunalpolitischem Engagement sowie der auch für Nordrhein-Westfalen relevante Faktor der Gemeindegröße das politische Klima in den Kommunen des bevölkerungsreichsten Bundeslandes in den kommenden Jahren nachhaltig beeinflussen.

1 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).

Literaturhinweise

- Gehne, David H. (2008): Bürgermeisterwahlen in Nordrhein-Westfalen. Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften).
- Korte, Karl-Rudolf (2020): Wahlen in Nordrhein-Westfalen. Kommunalwahl – Landtagswahl – Bundestagswahl – Europawahl. 5. Aufl., Frankfurt am Main (Wochenschau Verlag).
- Kost, Andreas (2002): Demokratie von unten. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in NRW. Schwalbach/Ts. (Wochenschau Verlag).
- Kost, Andreas (2010): Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen. In: Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung. 2. Aufl., Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften), S. 231–254.
- Kost, Andreas (2021): Die Entwicklung der direkten Demokratie in Nordrhein-Westfalen. In: Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Direkte Demokratie. Festschrift für Otmar Jung. Stuttgart (Richard Boorberg Verlag), S. 331–348.
- Kost, Andreas (2022): Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen. In: Witt, Paul (Hrsg.): Karrierechance Bürgermeisteramt. Leitfaden für die erfolgreiche Kandidatur und Amtsführung. 3. Aufl., Stuttgart (Richard Boorberg Verlag), S. 243–257.
- Marschall, Stefan (Hrsg.) (2013): Parteien in Nordrhein-Westfalen. Essen (Klartext Verlag).
- Möckli, Silvano (1994): Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien. Berlin/Stuttgart/Wien (Nomos Verlag).