



Rudolf Arend

Bürger und kommunale
Selbstverwaltung
in Nordrhein-Westfalen
seit 1945

Ein Beitrag zur
Landesgeschichte



Wie können Bürger/innen die Selbstverwaltung ihrer Gemeinden mitgestalten? Wie kann „Demokratie von unten“ realisiert werden, bei der Bürger/innen auf kommunaler Ebene aktiv am Gemeindeleben teilnehmen? Nach Kriegsende etablierte die britische Militärverwaltung 1945 eine Organisation der Selbstverwaltung in NRW, die direktdemokratische Elemente der Bürgerbeteiligung nicht enthielt und bis in die 1990er Jahre zu Kompetenzgerangel zwischen Rat und Verwaltung in der Gemeinde führte. Dies stand einer aktiven Teilnahme aller Gemeindebewohner entgegen. Erst nach langjährigen und wechselvollen Diskussionen in den politischen Gremien wurden 1994 Elemente von unmittelbarer Demokratie in der Gemeindeordnung NRWs aufgenommen. Diese Untersuchung zeichnet die historische Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung zwischen 1945 und 2007 anhand von exemplarischen Fällen auf. Dazu wurde umfangreiches Quellenmaterial aus Stadtarchiven sowie amtliche Publikationen ausgewertet und mit Pressematerialien und Interviews ergänzt. Das Buch stellt einen wichtigen Beitrag zur Geschichte NRWs dar und bietet einen interessanten Einblick in Entwicklung und Formen der kommunalen Selbstverwaltung.

Rudolf Arend, geboren 1939 in Duisburg, studierte Bauingenieurwesen an der RWTH Aachen. Nach Ende seiner beruflichen Tätigkeit, zuletzt in leitender Stellung bei der Straßenbauverwaltung in NRW, folgte ein Studium der Geschichte, Politikwissenschaft und Geographie an der Universität Duisburg-Essen mit anschließender Promotion. Der Autor war zwischen 1972 und 1989 als sachkundiger Bürger stimmberechtigtes Mitglied in verschiedenen Ausschüssen des Bauwesens der Räte der Städte Essen und Duisburg.

www.peterlang.de

Bürger und kommunale Selbstverwaltung
in Nordrhein-Westfalen seit 1945

Europäische Hochschulschriften

Publications Universitaires Européennes

European University Studies

Reihe III

Geschichte und ihre Hilfswissenschaften

Série III Series III

Histoire, sciences auxiliaires de l'histoire

History and Allied Studies

Bd./Vol. 1074



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · Bruxelles · New York · Oxford · Wien

Rudolf Arend

Bürger und kommunale
Selbstverwaltung
in Nordrhein-Westfalen
seit 1945

Ein Beitrag zur
Landesgeschichte



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Duisburg, Univ., Diss., 2009

Die vorliegende Untersuchung wurde als Dissertation der Universität Duisburg-Essen, Fakultät für Geisteswissenschaften, zum Erwerb des Grades Dr. phil. vorgelegt.
Tag der mündlichen Prüfung: 21. Oktober 2009
1. Gutachter: Prof. Dr. Peter Alter
2. Gutachterin: Prof. Dr. Ute Schneider

Gedruckt auf alterungsbeständigem,
säurefreiem Papier.

D 464
ISSN 0531-7320
ISBN 978-3-635-00156-3

© Peter Lang GmbH
Internationaler Verlag der Wissenschaften
Frankfurt am Main 2010
Alle Rechte vorbehalten.

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

www.peterlang.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung _____	7
1.1 Begriffsbestimmungen _____	7
1.2 Gegenstand der Untersuchung _____	8
1.3 Forschungsstand _____	8
1.4 Forschungsansatz und Gliederung der Untersuchung _____	13
2. Historischer Rückblick _____	15
3. Der Bürger in der Zeit der britischen Militärverwaltung (1945–1947) ____	23
3.1 Anglo-amerikanische Vorplanungen _____	23
3.2 Die Praxis in der ersten Besatzungsphase für Bürger und Selbstverwaltung _____	24
Die eingesetzten Oberbürgermeister _____	24
Bürgeraktionen ohne Beteiligung der Selbstverwaltungsorgane ____	36
Unterdrückung von direktdemokratischen Bürgerbewegungen ____	40
Information des Bürgers _____	41
3.3 Die britische Reform der kommunalen Selbstverwaltung ____	44
Kritik an der bisherigen Kommunalverfassung _____	44
Die Ernannten Räte _____	48
Oberbürgermeister und Oberstadtdirektor _____	51
Der Bürger und die Praxis der Reform _____	54
Deutsche Gemeindeordnung von 1946 _____	59
3.4 Die ersten Kommunalwahlen im britischen Kontrollgebiet ____	62
4. Der Bürger und die autarke Gemeinde (1947–1960er Jahre) _____	71
4.1 Die Gründung des Landes Nordrhein-Westfalen und das Kommunalwahlgesetz von 1948 _____	71
4.2 Der Rechtsanspruch auf kommunale Selbstverwaltung _____	73
4.3 Die Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen von 1952 _____	75
Bürgervertretung und Gemeindeverwaltung _____	75
Der repräsentative Grundsatz _____	78
Die Gemeinde ist in ihrem Gemeindegebiet alleinige Trägerin jeglicher öffentlicher Gewalt _____	82

Rechte und Pflichten des Bürgers _____	86
Bürgerbeteiligung in ausgewählten Großstädten _____	86
5. Der verwaltete Bürger (1970er und 1980er Jahre) _____	101
5.1 Die kommunale Neuordnung in NRW und Änderungen in der Kommunalverfassung _____	101
Der Bürger und die Folgen der Landesplanung _____	101
Bezirksvertretung und Bezirksverwaltung _____	117
5.2 Erweiterte Einwohner- und Bürgerrechte _____	121
5.3 Defizite in der Bürgerbeteiligung _____	127
Diskussion über das Lebensalter für Wahlrecht und Wählbarkeit _____	127
Das Drei-Parteien-System _____	128
Kritik an der Gemeindeordnung _____	130
6. Das politische Bemühen um eine intensivere Beteiligung des Bürgers an der Verwaltung seiner Gemeinde nach 1990 _____	139
6.1 Direktdemokratische Elemente in der Gemeindeordnung _____	139
Gründe für eine Änderung der Gemeindeordnung _____	139
Der hauptamtliche Bürgermeister _____	145
Die Nominierung des hauptamtlichen Bürgermeisters _____	151
Die Kommunalwahlen und die erste Urwahl des Bürgermeisters _____	158
Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid _____	167
6.2 Ausländerbeiräte _____	176
6.3 Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung in der kommunalen Selbstverwaltung durch die CDU/FDP-Landesregierung seit 2005 _____	178
Getrennte Wahl von Rat und Bürgermeister _____	178
Kumulieren und Panaschieren _____	183
Ratsbürgerentscheid und Jugendparlament _____	185
7. Zusammenfassung _____	189
Quellen- und Literaturverzeichnis _____	193
Personenregister _____	203

1. Einleitung

1.1 Begriffsbestimmungen

Die Gemeinden sollen das Wohl ihrer Einwohner in freier Selbstverwaltung durch ihre von der Bürgerschaft gewählten Organe fördern.¹ Mit dem allgemein gebräuchlichen Begriff des Bürgers ist der Einwohner einer Gemeinde gemeint, der im Gemeindegebiet einen zeitweiligen oder auch zweiten Wohnsitz innehat. Ein Einwohner kann in mehreren Gemeinden eine Wohnung mit gewisser Stetigkeit benutzen. Auch Ausländer und Staatenlose sind Einwohner einer Gemeinde, da die Einwohnergemeinschaft nicht an die deutsche Staatsangehörigkeit gebunden ist.

Bürger einer Gemeinde sind alle wahlberechtigten Einwohner. Aktives Wahlrecht übt der Einwohner einer Gemeinde aus, der am Wahltag Deutscher oder seit der Kommunalwahl NRW 1999 Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates der Europäischen Union ist, seinen ständigen ersten Wohnsitz im Gemeindegebiet und ein bestimmtes Lebensalter erreicht hat. Abgesehen von besonderen Bestimmungen für das Lebensalter besitzt der wahlberechtigte Einwohner das Passive Wahlrecht.

Die Begriffe Einwohner und Bürger werden im kommunalpolitischen Umfeld und im allgemeinen Sprachgebrauch nicht so deutlich unterschieden. Wenn der Bürgermeister ein neues Schwimmbad als öffentliche Einrichtung den Bürgern einer Stadt zur Benutzung übergibt, schließt er die Einwohner ohne Bürgerstatus nicht aus. Ebenfalls ist eine Bürgerberatungsstelle der Stadtverwaltung für alle Einwohner zugänglich.²

Selbstverwaltung ist eine eigenverantwortliche Tätigkeit zur Erledigung von Verwaltungsaufgaben. Kommunale Selbstverwaltung liegt vor, wenn nicht-staatliche Personen des öffentlichen Rechts ihre eigenen Angelegenheiten durch eigene, zumindest teilweise aus ehrenamtlichen Kräften zusammengesetzte und demokratisch gewählte Organe in eigener Verantwortung regeln.

Im demokratischen Staat bilden die Gemeinden die unterste Stufe eines gegliederten Staatsaufbaus. Unter kommunaler Selbstverwaltung versteht man im

1 Gemeindeordnung (GO) NRW vom 17. Oktober 2007, § 1.

Wenn Personenbezeichnungen in männlicher Form verwendet werden, ist zugleich die weibliche Form gemeint.

2 Johannes Schwabe/ Wulf Sundermann, Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen, 5. Aufl. Hamburg 1995, S. 201.

politischen Sinn die entscheidene Mitwirkung der Bürger an der Gestaltung ihres Gemeinwesens. Im juristischen Sinn bedeutet kommunale Selbstverwaltung die Verwaltung des Gemeinwesens mit eigenen Organen unter eigener Willensbildung. Die Organe sind in der Regel der Gemeinderat und die Gemeindeverwaltung sowie deren Beauftragte.³

1.2 Gegenstand der Untersuchung

Da die Selbstverwaltung der Gemeinden dem Aufbau der Demokratie von unten dient, soll auf kommunaler Ebene der Bürger zur aktiven Teilnahme am Gemeinwesen gewonnen werden. Nach Art. 28 GG muss das Volk in den Gemeinden eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Das Grundgesetz verpflichtet die Länder, die kommunale Selbstverwaltungsgarantie zu beachten.

Die vorliegende Arbeit untersucht die Vorgaben des Gesetzgebers in Nordrhein-Westfalen für die Organisation der kommunalen Selbstverwaltung unter dem Gesichtspunkt einer aktiven Teilnahme des Bürgers an seinem Gemeinwesen⁴. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die Reaktion des Bürgers auf die unterschiedlichen politischen Vorstellungen über die Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung in der 60-jährigen Geschichte Nordrhein-Westfalens seit Gründung des Landes durch die britische Besatzungsmacht im Jahre 1946. Ziel der Arbeit soll eine kritische Beurteilung des Reagierens der politisch Verantwortlichen auf den zeitbedingten Bürgerwillen sein. Wurde der Bürger zur aktiven Teilnahme an der Verwaltung seiner Gemeinde motiviert? Machten sich die vom Bürger Gewählten Gedanken über Mittel und Wege?

1.3 Forschungsstand

Was die historische Beurteilung des Kommunalwesens in Deutschland angeht, so gibt es in der Forschung eine Vielzahl von wissenschaftlichen Ansätzen. Inhalt und Reichweite des Begriffes Kommunalwissenschaften sind nicht eindeutig festgelegt. Es wird zwischen dem engeren und weiteren Begriff der Kommunalwissenschaften differenziert. Der engere Bereich befasst sich mit der Rechtsstellung, der Verwaltungspraxis und der rechtlich geregelten politischen Willensbildung

3 Ebd., S. 33. In Städten: Rat der Stadt und Stadtverwaltung.

4 Auf die Bestimmungen der Kreisordnung und der Landschaftsverbandsordnung NRW wird nicht weiter eingegangen.

innerhalb der Kommunen. Hierzu gehören Teilbereiche von Rechtswissenschaft, Verwaltungswissenschaft, Politikwissenschaft und Finanzwissenschaft. Als weiteren Bereich bezeichnet man neben den kommunalwissenschaftlichen Grundlagendisziplinen Geographie und Geschichte die kommunal-relevanten Felder von Städtebau- und Landesplanung, Verkehrs- und Ingenieurwissenschaft, Soziologie, Demographie, Statistik, Ökologie und anderen Umweltwissenschaften. Ein langjähriger Streit über eine einheitliche Kommunalwissenschaft endete in den 1990er Jahren mit der Erkenntnis, dass sich zahlreiche Wissenschaften mit den Kommunen beschäftigen und von einer „Pluralität“ der Kommunalwissenschaft gesprochen werden muss.⁵

Diese Pluralität wird in der vorliegenden Untersuchung beachtet, die mit der amerikanisch/britischen Besatzungszeit beginnt. Nach Abzug der amerikanischen Truppen übernahmen die Briten im Juni 1945 die militärische Verwaltung und übertrugen in ihrer Besatzungszone die Einrichtungen des britischen Kommunalwesens auf die deutschen Verhältnisse. Das in der Weimarer Zeit erprobte System der deutschen Kommunalverwaltung lehnten die Briten ab. Sie sahen hierin eine Voraussetzung für die Ausbreitung des nationalsozialistischen Gedankengutes. Die Deutschen sollten in der Gemeinde nach britischem Vorbild Demokratie lernen. In der ersten Nachkriegszeit traten deshalb erhebliche Versicherungen in der Bürgerschaft auf.⁶

Dem Bürger und den Selbstverwaltungsorganen war die neue, von den Briten eingeführte Organisationsform fremd. In den ersten Monaten der Besatzungszeit stand eine wissenschaftliche Begleitung im Bereich des Kommunalwesens nicht zur Verfügung. Ohnehin hatten die Kommunalwissenschaften in dieser Zeit nur eine Art „Nischenposition“ innerhalb der Rechts- und Staatswissenschaften.⁷

Angesichts der zentralen Bedeutung des Wiederaufbaus blieb das Interesse an einer kommunalpolitischen Forschung auch in den folgenden Jahren gering. Interdisziplinäre und fachübergreifende Fragestellungen wurden meist ausgespart. Es dominierten die verwaltungsrechtlichen Stellungnahmen wie bei der Formulierung einer neuen Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen.⁸

5 Erika Spiegel, Kommunalforschung zwischen Kommunalwissenschaft und empirischer Sozialforschung, in: Roland Roth/ Hellmut Wollmann (Hrsg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in der Gemeinde, Opladen 1994, S. 52. Joachim Jens Hesse, Kommunalwissenschaften in der BRD. Einführung, in: Ders. (Hrsg.), Kommunalwissenschaften in der BRD, Opladen 1989, S. 12.

6 Eberhard Jäckel, Geschichtliche Grundlagen der BRD, in: Karl Dietrich Bracher (Hrsg.), Geschichte der BRD, Bd.1, Wiesbaden 1983, S. 262 ff.

7 Ralf Kleinfeld, Politikwissenschaft und Kommunalpolitik in Deutschland, ein Forschungsüberblick, in: Ders. (Hrsg.), Kommunalpolitik, Opladen 1996, S. 24.

8 Ebd.

Zwar garantiert die Verfassung von Nordrhein-Westfalen den Kommunen mit der ersten Gemeindeordnung von 1952 eine autarke Gestaltung ihrer Selbstverwaltung. Jedoch übernahm die GO das Prinzip der britischen Organisation, die eine strikte Trennung zwischen einer politisch allzuständigen gewählten Bürgervertretung und einer unpolitisch organisierten ausführenden Verwaltung vorschrieb. Unter Beachtung des ausschließlich repräsentativen Systems lag es im Ermessen der jeweiligen Gemeindevertretung, den Bürger an der Selbstverwaltung zu beteiligen.⁹ Hiervon machten die gewählten Bürgervertreter auf unterschiedliche Weise Gebrauch.

Der verwaltungsrechtliche Schwerpunkt der Forschung setzte sich Anfang der 1960er Jahre fort, als mit dem Bundesbaugesetz den Gemeinden verbindliche Vorgaben für die Organisation der städtebaulichen Entwicklung verordnet wurden. Im gleichen Zeitraum beeinflusste ein Landesplanungsgesetz mit ergänzenden Erlassen und Verordnungen die Organisation der kommunalen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen. Der Bürger erhielt nur ein Recht auf Information und Anhörung.¹⁰

Aus der Sicht sozialwissenschaftlicher Beobachter erscheinen die 1960er Jahre als der Beginn eines Modernisierungsschubes, der alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens erfasste. „So setzten auch Mitte der 1960er Jahre Entwicklungsprozesse ein, als deren Folgen sich die Kommunalpolitik als Forschungsgebiet in der Politikwissenschaft zu etablieren beginnt.“¹¹ Die Zunahme des Interesses an den Kommunalwissenschaften begründet Joachim Jens Hesse mit einem wachsenden Handlungs- und Gestaltungsbedarf.¹² Ein größeres Planungsbewusstsein in Verwaltung und Politik gab Impulse für die Entwicklung kommunalpolitischer Forschungen. In rascher Folge entstanden kommunale Planungsstäbe und Planungsabteilungen. Größere Städte vergaben Forschungsaufträge an externe Institute.¹³ Gleichzeitig bemühte sich die lokale Politikforschung um eine Analyse kommunaler Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse, die danach fragte, „inwieweit die kommunale Selbstverwaltung einen

9 Michael Eckhard/Klaus Kleebaum/Lars-Martin Klieve, Kommunalverfassung NRW, Recklinghausen 1999, S. 4.

10 Hans See, Kommunalpolitik, in: Iring Fetscher/Herfried Münkler (Hrsg.), Politikwissenschaften, ein Grundkurs, Reinbek 1985, S. 504 ff. Bundesbaugesetz vom 19. Dezember 1960. Landesplanungsgesetz NRW vom 7. Mai 1962.

11 Ulfert Herlyn, Der Beitrag der Stadtsoziologie. Ein Rückblick auf die Forschungsentwicklung, in: Joachim Jens Hesse (Hrsg.), Kommunalwissenschaft in der BRD, Baden-Baden 1989, S. 362.

12 Hesse, S. 14.

13 Kleinfeld, S. 24. Der Autor untersuchte in seiner Diplomarbeit im Jahre 1963 im Rahmen eines Forschungsauftrages am Lehrstuhl für Städtebau und Landesplanung der RWTH Aachen ein Infrastrukturvorhaben einer westdeutschen Großstadt.

politischen Charakter hat und damit auch dem direkten Einfluss der beteiligten Bürger offensteht.“¹⁴

Jedoch blieb die Erforschung der Rechtsnatur und der kommunalen Aufgaben und ihrer Finanzierung in der kommunalwissenschaftlichen Forschung vorrangig. Denn seit den 1960er Jahren wurde der kommunale Entscheidungsraum zunehmend eingeengt. Die Gesetzgeber wandelten unter Berufung auf ihren Auftrag zur Realisierung der Chancengleichheit für alle Bürger in der Bundesrepublik immer mehr freiwillige kommunale Aufgaben vor allem im sozialen Bereich, in der Daseinsfürsorge und im Umweltschutz in gesetzliche Pflichten aufgaben um. Damit einher gingen Regulierungen in der konkreten Selbstverwaltung.¹⁵ Mit dem Einbruch der wirtschaftlichen Konjunktur in den 1970er Jahren gerieten die Gemeinden zusätzlich in die Abhängigkeit von Bund und Land. Der Rückgang der Gewerbesteuer als eine wesentliche Grundlage der Finanzierung beeinträchtigte zusätzlich die Erfüllung der gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben.¹⁶ Gleichzeitig setzte sich die Auffassung durch, der Zuschnitt der Gemeinden erfülle nicht mehr die aus der Sicht der Raumordnung zu stellenden Anforderungen für eine leistungsfähige Selbstverwaltung. So formulierte es der Juristentag in Frankfurt im Jahre 1964. Die hieraus resultierende kommunale Neuordnung verringerte die Anzahl der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen im Gegensatz zu den anderen Bundesländern in größerem Umfang.¹⁷

In einer Umfrage vom Anfang der 1970er Jahre waren 74,4 Prozent der befragten Bürger der Meinung, in der Gemeindepolitik habe Parteipolitik keine Rolle zu spielen.¹⁸ Jedoch waren Tendenzen zu beobachten, die unübersehbar zu einer Parlamentarisierung der Kommunalverfassungen führten, als die größeren politischen Parteien 1975/76 erstmals kommunalpolitische Grundsatzprogramme verabschiedeten. Der traditionelle deutsche Begriff „Kommunale Selbstverwaltung“ wandelte sich zu „Kommunalpolitik“, und man sprach nicht mehr von „Vertretung“, sondern von „Kommunalparlament“.¹⁹

Mit dem Rückgang freier Wählergruppen, deren Stimmenanteil selbst in Baden-Württemberg nur noch 14 Prozent und in Bayern fünf Prozent ausmachte,

14 Thomas Ellwein, Einführung, in: Ralf Zoll (Hrsg.), Wertheim 3, Politik und Machtstruktur, München 1974, S. 8.

15 Hans-Joachim Behr, Kommunen und Staat, in: Peter Hüttenberger (Hrsg.), Vierzig Jahre, Historische Entwicklungen und Perspektiven des Landes NRW, Düsseldorf 1986, S. 71.

16 Joachim Jens Hesse/ Thomas Ellwein, Das Regierungssystem der BRD, Bd.1, 8. Aufl. Opladen/Wiesbaden 1997, S. 77–88.

17 Behr, S. 81.

18 Peter Oel, Die Gemeinde im Blickfeld ihrer Bürger, Stuttgart 1972, S. 72.

19 Wolfgang Heller, Ziele und Rahmenbedingungen kommunaler Politik, in: Albert Borgerding (Hrsg.), Kommunale Politik, Bonn 1978, S. 301 ff.

drangen die politischen Parteien in den kommunalen Bereich vor. Sie bestimmten zunehmend die Auswahl der Kandidaten für den Gemeinderat.²⁰

Parallel zur Parlamentarisierung des Gemeinderates stellten seit den 1980er Jahren die Spitzenbeamten in der Kommunalverwaltung, kommunale Verbände und Verwaltungswissenschaftler zunehmend eine Diskrepanz zwischen Verantwortung und Stellung im Entscheidungsprozess fest. Die GO 1979 hatte das System der zweiköpfigen Verwaltung mit Bürgermeister und Gemeindedirektor beibehalten. Diese Organisation wurde kritisiert. Sie führe zu unklaren Verantwortlichkeiten, Reibungsverlusten in der Verwaltung und zu mangelnder Akzeptanz in der Bürgerschaft. „Die GO ist nicht mehr in der Lage, den heutigen Anforderungen an die Bewältigung kommunalpolitischer Problemlagen gerecht zu werden ... Die GO leidet unter einer latenten Führungsschwäche aufgrund des ungeklärten Verhältnisses an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung, was zu ineffizienter Aufgabenwahrnehmung führte. Es fehlte an unmittelbarer politischer Partizipation für die Bürger.“²¹ Trotz erweiterter Bürgerrechte, die aber nur im Rahmen der repräsentativen Demokratie gewährt wurden, entschieden die politischen Parteien nach ihren Vorstellungen über Anliegen der Bürger.

Bereits vor der deutschen Wiedervereinigung entbrannte eine Diskussion über eine erneute Reform der nordrhein-westfälischen Kommunalverfassung. Mit einem Ausbau von Beteiligungsmöglichkeiten des Bürgers sollte eine erhöhte Transparenz und Akzeptanz der komplexen und problematisch werdenden Kommunalpolitik erreicht werden.²² Nach langwierigen Beratungen beschloss der Landtag NRW im Jahre 1994 eine grundlegende Reform der Kommunalverfassung, die durch die Abschaffung der Doppelspitze, der Urwahl des Bürgermeisters und die Einführung des Einwohnerantrages, des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheides gekennzeichnet ist.²³

Neben den bereits genannten Autoren ist die Übersichtsdarstellung von Franz-Ludwig Knemeyer aus verwaltungsrechtlicher Sicht ein Leitfaden für die vorliegende Untersuchung. Aus dem Blickwinkel der Politikwissenschaft wird auf die Veröffentlichungen von Oscar W. Gabriel und Jörg Bogumil verwiesen.²⁴

20 Wolfgang Rudzio, *Das politische System der BRD*, 7. Aufl. Wiesbaden 2006, S. 334.

21 Ralf Kleinfeld/Achim Nendza, *Die Reform deutscher Gemeindeverfassungen unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in NRW und in den neuen Bundesländern*, in: Ralf Kleinfeld (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, Opladen 1996, S. 80.

22 Hesse/Ellwein, S. 85.

23 GO NRW vom 14. September 1994.

24 Franz-Ludwig Knemeyer, *Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik*, 2. Aufl. Landsberg am Lech 1997. Oscar W. Gabriel (Hrsg.), *Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung*, München 1989. Jörg Bogumil (Hrsg.), *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel*, Opladen 2002.

1.4 Forschungsansatz und Gliederung der Untersuchung

Als Ende der 1960er Jahre die Politikwissenschaft begann, die kommunale Selbstverwaltung zu untersuchen, traten historische Betrachtungen in den Hintergrund. „Innerhalb der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Kommunalpolitik-Forschung besteht ein Defizit an historischen ... Analysen. Hierin kann man eine unerwünschte Nebenfolge der Zäsur in der Politikwissenschaft sehen, ... die in mancher Hinsicht zu einer Ausblendung und Verschüttung des Erkenntnisinteresses und des Forschungsgegenstandes geführt hat.“²⁵ Die vorliegende Untersuchung soll ein Beitrag sein, für Nordrhein-Westfalen das Defizit historisch abzubauen. Soweit erkennbar, liegen eine zeitlich übergreifende Behandlung des Forschungsgegenstandes von 1945 bis 2007 und neuere historische Untersuchungen bisher nicht vor.

Auf Grund der britischen Vorgaben war die niedersächsische Kommunalverfassung ähnlich wie die nordrhein-westfälische organisiert. Jedoch lässt das Kommunalwahlgesetz in Niedersachsen bereits seit 1977 Kumulieren und Panaschieren zu. Das erlaubt dem Bürger, unabhängig von starren Wahllisten der Parteien einen Kandidaten zu wählen. Diese Möglichkeiten hat der Bürger in NRW bis heute nicht. Ein unmittelbarer Vergleich mit Niedersachsen ist daher nicht sinnvoll, zumal es nach der dortigen kommunalen Neuordnung im Jahre 1974 noch 1023 Gemeinden, in NRW dagegen nur 396, und somit eine größere Bürgernähe gibt. Die anderen Bundesländer haben keine mit der norddeutschen Ratsverfassung identische Kommunalverwaltung eingerichtet, so dass die Entwicklung der dortigen kommunalen Selbstverwaltung nicht mit der nordrhein-westfälischen vergleichbar ist.²⁶

Die vorliegende Arbeit wurde in Anlehnung an den Forschungsstand chronologisch gegliedert. Veröffentlichungen zu den Veränderungen in der nordrhein-westfälischen kommunalen Selbstverwaltung werden teilweise eingearbeitet, ergänzt und im zeitlichen Zusammenhang neu bewertet.

Nach der amerikanisch/britischen Besatzung mussten sich die Gemeinden nach Anweisungen der Militärverwaltung selbst organisieren. Quellenauswertungen verschiedener Städte verdeutlichen die Probleme in der Bürgerschaft seit der ersten Stunde der Besetzung. Gab es einheitliche Strukturen in den Gemeinden

25 Joachim Jens Hesse, Politik und Verwaltung als Gegenstand der Kommunalwissenschaften, in: Ders. (Hrsg.), Kommunalwissenschaften in der BRD, 2. Aufl. Opladen 1989, S. 132.

26 Eine Übersicht über den Forschungsstand und die Reform deutscher Gemeindeordnungen gibt in komprimierter Form Ralf Kleinfeld, S. 17–156 und S. 249–348. Ein Überblick über institutionalisierte Bürgermitwirkung in den einzelnen Bundesländern ist zu finden in: Franz-Ludwig Knemeyer, S. 165–246.

und wurde einvernehmlich gehandelt? Im Gesetzgebungsverfahren für die GO NRW 1952 wurde zwischen den politischen Parteien heftig darüber diskutiert, in welchem Umfang die Gemeinde gegenüber der Landesverwaltung autark sein dürfte. Wie können die gewählten Bürgervertreter den Bürger an der Selbstverwaltung seiner Gemeinde beteiligen? Untersuchungen in mehreren Städten werden gegenübergestellt, die ein unterschiedliches Bemühen der politisch Verantwortlichen für eine Beteiligung des Bürgers erkennen lassen.

Nach der Wiederaufbauphase setzte bundesweit eine Planungseuphorie ein, die in Nordrhein-Westfalen mit der kommunalen Neuordnung besonders ausgeprägt umgesetzt wurde. Sie stieß teilweise auf Ablehnung der Bürger, die glaubten ein Recht auf Selbstbestimmung für ihre Gemeinde zu haben. An drei Beispielen werden auf Grund von Quellenmaterial der betroffenen Gemeinden die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes NRW diskutiert und neu bewertet.

Mit der GO-Reform im Jahre 1994 erhielten die Bürger das Recht, den Bürgermeister unmittelbar zu wählen. Wer durfte kandidieren, wer bestimmte den Kandidaten? Eine Untersuchung der Universität Bochum aus dem Jahre 2002 ist Grundlage für eine zeitübergreifende Beantwortung.

Im Jahre 2007 wurde die Kommunalverfassung NRW ergänzt. Künftig sind die Wahl des Bürgermeisters und des Gemeinderates zeitlich zu trennen. Die Vereinbarungen des Koalitionsvertrages zwischen CDU und FDP im Jahre 2005 sahen eine größere Bürgernähe vor, als im Gesetzgebungsverfahren verwirklicht wurde. Warum es nicht dazu kam, wird ausführlich untersucht. Warum sind Kumulieren und Panaschieren des Bürgers bei der Wahl des Gemeinderates in Nordrhein-Westfalen noch ausgeschlossen? Die vorliegende Untersuchung schließt mit Vorschlägen, die dazu geeignet sind, die Bürger zu motivieren, unabhängig von einer parteipolitischen Beeinflussung an der Selbstverwaltung seiner Gemeinde teilzunehmen. Thomas Dünchheim kommentierte aus verwaltungsrechtlicher Sicht die neuen Regelungen der GO NRW 2007.²⁷

27 Thomas Dünchheim, Kommunalrecht NRW, Dresden 2008, S. 45–49.

2. Historischer Rückblick

Die Denkschriften des Reichsfreiherrn vom und zum Stein, die ihre Realisierung in der preußischen Städteordnung des Jahres 1808 fanden, sollten ein Bewusstsein für kommunale Selbstverwaltung in Preußen wecken. Der absolutistische preußische Beamtenstaat mit seiner zentralistischen Bürokratie hatte zur Entfremdung von Staat und Bürger geführt. Für den Weg aus der Krise des Staates sollten nach vom Steins Vorstellungen aufgezeigt werden, wie die Gesellschaft selbst, die Bürgerschaft, durch eine effektive Mitarbeit bei Beschlussfassung und Vollzug gemeindlicher Angelegenheiten Anteil an der Verwaltung erhalten konnte. Neben den Erneuerungen von Verwaltungsstrukturen strebte vom Stein mit der Reform des politischen Gemeinwesens eine Entfaltung von Bürgersinn und Gemeingeist, die Abkehr von der Ichbezogenheit, die Hinwendung zum Staat und damit eine Stabilisierung des Gemeinwesens an.

In seinem Politischen Testament vom 24. November 1808 begründet vom Stein eine bürgerschaftliche Mitwirkung: „Wenn dem Volke alle Teilnahme an Operationen des Staates entzogen wird, wenn man ihm sogar die Verwaltung seiner Kommunalangelegenheiten entzieht, kommt es bald dahin, die Regierung teils gleichgültig, teils in einzelnen Fällen in Opposition mit sich zu betrachten.“²⁸ Vom Stein forderte: „Die Bürgerschaft bekommt die ungeteilte Verwaltung ihres Gemeinwesens. Die ganze Einwirkung des Staates beschränkt sich auf die bloße Aufsicht, dass nichts gegen den Zweck des Staates vorgenommen werde und die bestehenden Gesetze befolgt werden. Der Staat ... nimmt im allgemeinen nur Kenntnis vom Zustand des Gemeinwesens, bestätigt die Magistratsmitglieder und entscheidet die Streitigkeiten der Bürgerschaft. Zu Stadtverordneten werden von der ganzen Bürgerschaft Männer, die ihr Vertrauen besitzen, aus ihrer Mitte auf drei Jahre gewählt. Diese setzen in ihren Versammlungen die Regeln der Verwaltung des Gemeinwesens fest und beaufsichtigen die Tätigkeit der von ihnen gewählten Behörden.“²⁹ Bei seinen Überlegungen orientierte sich der Freiherr an den Formen von Selbstverwaltung, die er bei seinem Engländeraufenthalt in den Jahren 1786/87 kennengelernt hatte. Zusätzliche Anregungen erhielt er durch die Ideen der Französischen Revolution.

Auf der Grundlage der vom Stein'schen Vorstellungen verkündete König Friedrich Wilhelm III. am 19. November 1808 mit der Ordnung Nr. 57 neue Re-

28 Knemeyer, S. 37.

29 Schwabe/Sundermann, S. 23.

gelungen für sämtliche Städte der preußischen Monarchie. Die wahlberechtigten Bürger wählten eine Stadtverordnetenversammlung, denn eine Vertretung der Bürgerschaft ist notwendig, „weil jene aus zu vielen Mitgliedern besteht, als dass ihre Stimmen über öffentliche Angelegenheiten jedesmal einzeln vernommen werden könnten.“³⁰ In dieser repräsentativen Demokratieform konnten die Bürger am Gemeinwesen mitwirken, wenn sie männlichen Geschlechts waren und in großen Städten über ein Einkommen von 200 Reichstalern, in mittleren und kleinen Städten von 150 Reichstalern jährlich verfügten. Die Stadtverordnetenversammlung erhielt eine eigene Finanzhoheit für Angelegenheiten ihres Gemeinwesens und mit der Beschränkung der Staatsaufsicht begründete die Ordnung Nr. 57 eine Struktur der kommunalen Selbstverwaltung, die heute allgemein als „Ursprung der modernen Gemeindefreiheit“ gewürdigt wird.³¹

Das von Stein propagierte Honoratiorensystem ließ sich jedoch in größeren Gemeinden nicht umsetzen. Bereits in seiner Städteordnung von 1808 musste er eingestehen, dass der Bürgermeister sein Amt zur Bewältigung der vielfältigen Aufgaben nur in Vollbeschäftigung ausüben kann und deshalb zu besolden war. Entsprechende Vorgaben galten ebenso für Beigeordnete zur Unterstützung des Bürgermeisters, die auf zwölf Jahre und mit Pensionsansprüchen gewählt wurden. So rückte im Laufe der Jahre ein kommunales Berufsbeamtentum in den Mittelpunkt der kommunalen Selbstverwaltung von größeren Gemeinden. Unter dem Vorsitz des Bürgermeisters oblag den Beigeordneten neben dem Vollzug der Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung die verantwortliche Durchführung von Auftragsangelegenheiten, die staatliche Organe auf die Gemeinde übertragen hatten.³²

Die revidierte Städteordnung von 1831 verstärkte diese Tendenz. Neben der Stadtverordnetenversammlung wurde mit der Magistratsverfassung ein zweites beschließendes Organ in der kommunalen Selbstverwaltung eingeführt. Die Beschlüsse der Stadtverordneten bedurften der Zustimmung des Magistrats.³³

In der Rheinprovinz führte Preußen die Rheinische Städteordnung im Jahre 1856 ein, die statt des Magistrats nur den Bürgermeister, der den Leiter der

30 Harald Hofmann/Michael Muth/Rolf-Dieter Theisen, Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen, 10. Aufl. Witten 1999, S. 55.

31 Ebd., S. 54 und 56.

32 Wolfgang Rudzio, Die Neuordnung des Kommunalwesens in der Britischen Zone, Stuttgart 1968, S. 18.

33 Der Magistrat besteht aus dem Bürgermeister, einem oder mehreren Beigeordneten und Stadträten, die für zwölf oder sechs Jahre von der Stadtverordnetenversammlung gewählt werden. Die Magistratsverwaltung war in den westfälischen Städten verbreitet.

Verwaltung und den Vorsitzenden in der Stadtverordnetenversammlung in einer Person vereinte, als zweites Kommunalorgan benannte. Das erste Organ, die Stadtverordnetenversammlung, wählte den Bürgermeister auf zwölf Jahre, er war die „Obrigkeit der Stadt“, und verwaltete die städtischen Angelegenheiten. Er konnte die Zustimmung zu Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung verweigern, wenn diese das „Staatswohl oder Gemeindeinteresse“ verletzen. Neben der Doppelfunktion in der kommunalen Selbstverwaltung fungierte der Bürgermeister als allein verantwortliches Vollzugsorgan mit dem ihm unterstellten Verwaltungspersonal bezüglich des Vollzuges von Auftragsangelegenheiten des Staates.³⁴

Mit der verfassungsrechtlichen Verankerung kommunaler Selbstverwaltung in Art. 127 der Weimarer Reichsverfassung entstand die Basis für eine Kommunalverfassung, aus der sich eine leistungsfähige Selbstverwaltung zur Bewältigung von Aufgaben des Rechts- und Ordnungswesens, des Schul- und Kulturwesens, des Sozial- und Gesundheitswesens sowie der Gemeindegewirtschaft in eigener Regie entwickelte. Parallel zur Einführung unmittelbarer demokratischer Elemente auf Staatsebene wurden diese auf der Kommunalebene zugelassen. Art. 173 der Weimarer Verfassung gab dem Reichspräsidenten das Recht, ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz dem Volk zur Entscheidung vorzulegen. Das Volk konnte außerdem selbst Gesetze initiieren. Bei unterschiedlichen Auffassungen zwischen Reichstag und Reichsrat entschied das Volk.³⁵ In einigen Ländern des Reiches durften die Bürger neben der Teilnahme an der Wahl mit einer Initiative die Gemeindevertretung wieder abberufen oder mit einem plebiszitären Gemeindeentscheid eine bestimmte Ratsentscheidung herbeiführen.³⁶

Nach 1918 blieb die Rheinische Städteordnung unverändert jedoch mit ergänzenden Bestimmungen für die Wahl der Stadtverordnetenversammlung in Kraft. Nunmehr durften „alle über zwanzig Jahre alten reichsdeutschen Männer und Frauen, die seit sechs Monaten ihren Wohnsitz im Gemeindegebiet haben“, wählen. Das passive Wahlrecht besaßen diejenigen Wahlberechtigten, die das 25. Lebensjahr vollendet hatten.³⁷

In den 1920er Jahren entwickelte der Deutsche Städtetag mit den kommunalen Organen in den Ländern ein Konzept für eine einheitliche Reichsstädteordnung. Der Reichstag nahm in seiner Plenarsitzung am 26. Februar 1928 eine Resolution an, „die Reichsregierung zu ersuchen, dem Reichstag alsbald die Vor-

34 Städteordnung für die Rheinprovinz (Rheinische Städteordnung) vom 15. Mai 1856 in der Fassung vom 1. September 1925, Köln 1925, §§ 1,30,53, StAE 833/21.

35 Knemeyer, S. 25.

36 Marcus Lübken/Klaus-Viktor Kleerbaum, Gemeinde- und Kreisordnung Nordrhein-Westfalen, Recklinghausen 2001, S. 12. Knemeyer, S. 41.

37 Rh. Städteordnung 1925, Titel II.

lage einer Reichsstädteordnung ... zu machen, um im ganzen Reich einheitliche und gut gegliederte Selbstverwaltungskörper zu schaffen.³⁸ Doch der Reichstag vollzog die Resolution nicht.

Unterschiedliche Auffassungen über die Organisation einer kommunalen Selbstverwaltung in den einzelnen Ländern verhinderte einen einheitlichen Entwurf der Reichsregierung. Die Organe des Deutschen Städtetages bevorzugten die Grundsätze der bayerischen Städteordnung von 1919, die in einer Sitzung des Rheinischen Städtetages am 19. Dezember 1928 in Köln vom Oberbürgermeister von Ludwigshafen vorgetragen wurden und dem britischen System der kommunalen Verwaltung ähnelten. Im Gegensatz zur Rheinischen Städteordnung habe danach der von den Bürgern gewählte Stadtrat die Gemeinde nicht nur zu vertreten, sondern auch zu verwalten. Mit einer Geschäftsordnung regelte der Stadtrat die Zuständigkeiten. Zur Bewältigung der Geschäfte konnten beratende und beschließende Ausschüsse gebildet werden. Die beschließenden Ausschüsse erledigten die ihnen vom Stadtrat übertragenen Geschäfte selbständig, wobei der Stadtrat ein Recht der Nachprüfung besaß. Die von den Bürgern gewählten Vertreter entschieden alleine über ihre Selbstverwaltungsangelegenheiten, die Verwaltung war ein reines Vollzugsorgan.

Mehrere rheinische Oberbürgermeister verteidigten das System ihrer Städteordnung. Konrad Adenauer kritisierte besonders die Allzuständigkeit des Rates. Nach seiner Meinung bestünde die Gefahr, dass Anträge im Stadtrat, vielfach parteipolitische Agitationsanträge aus einer augenblicklichen Stimmung oder zufälligen Besetzung einer Sitzung heraus zu einer endgültigen und unüberlegten Beschlussfassung führen könnten. Nur eine selbständig ausführende Verwaltung bewahre durch ihre Beteiligung an einer gründlichen und sachlichen Beratung das Interesse des Bürgers.³⁹ Das Bemühen um eine reichseinheitliche Städteordnung scheiterte. Da die Gemeinden andere große Sorgen wegen ihrer vollkommen unzureichenden finanziellen Ausstattung hatten, geriet die kommunale Selbstverwaltung in eine tiefe Krise. Eine Resolution der Stadtverordnetenversammlung der damals selbständigen Stadt Elberfeld vom 30. März 1921 an den preußischen Landtag verdeutlicht die Probleme. „Die vom Reich und Staat befolgte Gemeindepolitik hat die früher vorbildliche deutsche Gemeindegewirtschaft auf das schwerste geschädigt. Wird diese Politik weiter verfolgt, so ist der finanzielle völlige Zusammenbruch der deutschen Städte in absehbarer Zeit nicht zu vermeiden. Die Stadtverordnetenversammlung erhebt deshalb gegen diese Politik

38 Deutscher Städtetag Berlin, Vorbericht vom 2. Juni 1928 für die Sitzung des Ausschusses für Verfassungs- und Verwaltungsreform am 2. Juli 1928 in Berlin, StADu 102/273.

39 Rheinischer Städtetag, Niederschrift über die Sitzung des Vorstandes am 19. Dezember 1928 in Köln, StADu 102/273.

den schärfsten Widerspruch, sie ersucht die Regierung und die politischen Parteien auf das dringendste einzuhalten, ehe es zu spät ist und von weiteren Eingriffen in das Selbstverwaltungsrecht abzusehen, vor allen Dingen aber auch den Gemeinden die für die Aufrechterhaltung ihres wirtschaftlichen Lebens unbedingt erforderliche Steuerfreiheit zurückzugeben.“⁴⁰

In den weiteren Ausführungen begründet die Resolution, warum der Stadtrat nicht mehr in der Lage ist, die Selbstverwaltungsaufgaben für seine Bürger wahrzunehmen. Besonders kritisiert werden die unzureichende Finanzierung bei der Fürsorge für Kriegshinterbliebene und Kriegsgeschädigte sowie fehlende Geldmittel für die Erwerbslosenunterstützung. Der Einfluss auf die Volksschule sei einerseits zwar den Städten völlig entzogen, andererseits die Zuschusspflicht erheblich verstärkt worden. „So muss alleine die Stadt Elberfeld für ihre Volksschulen im kommenden Jahre über sechs Mio. Mark mehr aufwenden als im vergangenen Jahr.“

Eine Reichsfinanzreform am Ende der zwanziger Jahre steigerte die finanzielle Abhängigkeit der Gemeinden vom Staat, so dass die verfassungsmäßig garantierten Rechte auf Selbstverwaltung ausgehöhlt wurden. Im Jahre 1932 waren alleine in Preußen 600 Staatskommissare in den Gemeinden eingesetzt worden.⁴¹

Zum Ende der Weimarer Republik erhielt die kommunale Selbstverwaltung zusätzlich empfindliche Rückschläge, als sich in den Kommunalvertretungen eine politische Radikalisierung herausbildete. Die „negativen Mehrheiten“ aus NSDAP und KPD verhinderten gemeinsame konstruktive Entscheidungen, aber alleine waren sie nicht handlungsfähig.⁴²

Nach dem Wechsel der Regierung in Berlin im Jahre 1933 entthob man Bürgermeister ihres Amtes, die der neuen politischen Richtung nicht genehm waren. Die Wahl des Bürgermeisters durch den Stadtrat bedurfte nach der Rheinischen Städteordnung der Bestätigung durch das Staatsministerium in Städten mit mehr als 10 000 Einwohnern und des Regierungspräsidenten in Städten mit weniger als 10 000 Einwohnern. „Wird die Bestätigung versagt, so schreitet die Stadtverordnetenversammlung zu einer neuen Wahl. Wird auch diese Wahl nicht bestätigt, so steht dem Staatsministerium beziehungsweise dem Regierungspräsidenten die Ernennung auf höchstens zwölf Jahre zu.“⁴³ Unter Anwendung dieser Bestimmungen konnten die amtierenden Bürgermeister „legal“ ihres Amtes enthoben werden, indem die Zustimmung zur Wahl zurückgenommen wurde. Gleichzeitig

40 Stadt Elberfeld, Resolution der Stadtverordnetenversammlung vom 30. März 1921, StADu 102/269.

41 Alfred Ardel, Erfahrungen mit Bürgerentscheid und Bürgerbegehren auf Grund von § 21 der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg, Heidelberg 1990, S. 69.

42 Hofmann / Muth / Theisen, S. 59.

43 Rh. Städteordnung 1927, § 32.