

7.2 Verfahrensexogene politische Einflussfaktoren in Bayern und Nordrhein-Westfalen

Mit den Kommunalverfassungen und insbesondere den Referendumsdispositiven existieren bundeslandspezifische verfahrensexogene politische Einflussfaktoren. Die Erläuterung der wesentlichen diesbezüglichen Regelungen dient somit nicht nur dem Fallverständnis, sondern gleichzeitig der Darlegung relevanter Erklärungsfaktoren für eine mögliche bundeslandspezifische Anwendungspraxis. Im Folgenden werden deshalb einerseits die Referendumsdispositive von Bayern und Nordrhein-Westfalen vergleichend dargestellt und andererseits auch die gesetzlichen Regelungsbereiche, in denen die Handlungsspielräume von Ratsmitgliedern und (Ober-)Bürgermeistern definiert werden, vergleichend abgebildet.

Der Vergleich der Referendumsdispositive zeigt, dass Bayern nicht nur hinsichtlich der Höhe der Auslösmehrheit für Ratsreferenden, sondern insbesondere in Bezug auf Bürgerreferenden anwendungsfreundlichere Regelungen aufweist (vgl. Tab. 7.2). So fehlt etwa eine Anmeldungsfrist für Bürgerreferenden, es bestehen keine Sammlungsfristen und auch der Negativkatalog ist sehr eng gefasst (ebd.; siehe hierzu auch Kap. 2.2).¹⁰³ Weiterhin sind bayerische Kommunalverwaltungen während der Phase der Abstimmungskampagnen von Bürgerreferenden insoweit eingeschränkt, als dass sie keine Informationsveranstaltungen abhalten oder Informationsmaterial erstellen dürfen, ohne die Initiatoren des jeweiligen Bürgerreferendums gleichberechtigt an diesen Maßnahmen zu beteiligen (vgl. Tab. 7.2). Eine entsprechende gesetzliche Regelung besteht in Nordrhein-Westfalen nicht, d.h. Verwaltungen können dort sowohl bei Bürger- als auch bei Ratsreferenden unabhängig von Bürgerinitiativen informieren (ebd.). Im Unterschied zu Bayern schreibt das nordrhein-westfälische Kommunalrecht allerdings vor, die Bürgerschaft über die Auffassungen der Ratsakteure – und bei Bürgerreferenden auch über die Auffassung der jeweiligen Initiatoren – zu informieren, was i.d.R. über ein von der Verwaltung versandtes Abstimmungsheft geschieht (ebd.). Gemeinsamkeiten bestehen – zumindest seit 2011 – hinsichtlich der Unterschriften- und Abstimmungsquoren sowie des Abstimmungsmodus¹ bei Konkurrenzreferenden (ebd.). Die Bindungswirkung von Referenden ist in Bayern kürzer, wobei diese sowohl durch Bürger- als auch durch Ratsreferenden aufgehoben werden kann (ebd.). In Nordrhein-Westfalen hingegen können Referendumsergebnisse im Zeitraum der Bindungswirkung lediglich durch Ratsreferenden aufgehoben werden (ebd.).

103 Seit 2011 ist in Nordrhein-Westfalen allerdings auch der Einleitungsbeschluss in der Bauleitplanung Referenden zugänglich.

Tab. 7.2: Vergleich der Referendumsdispositive von Bayern und Nordrhein-Westfalen (2010-2015)

	Bayern	Nordrhein-Westfalen
Auslösungsmehrheit (RR)	majoritär	konsensual
Anmeldepflicht (BR)	Nein	Ja
Unterschriftenquorum (BR)	3 % - 10 %	3 % - 10 %
Sammlungsfristen (BR)	keine	6 Wochen oder 3 Monate (nur bei Bürgerreferenden gegen verabschiedete Rats- beschlüsse)
Negativkatalog (BR und RR)	sehr eng	eher weit
Bürgerinformation	Verwaltung darf bei Bürger- referenden während der Abstimmungskampagne nur ge- meinsam mit den Vertretungs- berechtigten informieren	Versendung von Abstimmungsheften
Abstimmungsquorum (BR und RR)	10 % - 20 %	10 % - 20 % ^a
Abstimmungsmodus bei Konkur- renzreferenden	Stichentscheid und Präferenz- entscheid	Stichentscheid und Präferen- zentscheid ^b
Bindungswirkung für den Rat	1 Jahr (Aufhebung durch Bür- gerreferendum und Ratsrefe- rendum möglich)	2 Jahre (Aufhebung durch Ratsreferendum möglich)

- a: Die Staffelung besteht erst seit der Reform Ende 2011. Zuvor galt kommunenübergreifend ein Abstimmungsquorum von 20 %.
- b: Der Konkurrenzentscheid wurde erst Ende 2011 in Nordrhein-Westfalen eingeführt.

Quellen: Art. 18a GO; § 26 GO NRW; BürgerentscheidDVO.

Auch in Bezug auf die grundsätzlichen Handlungsspielräume der kommunalparlamentarischen Akteure und somit der potentiellen Initiatoren ergeben sich zwischen Bayern und Nordrhein-Westfalen Unterschiede. Dementsprechend zeigt der Vergleich beider Kommunalverfassungen, dass die (Ober-)Bürgermeister in Bayern über größere Handlungsfreiheiten als ihre Kollegen in Nordrhein-Westfalen verfügen. So ist ihre Amtszeit länger, sie können nicht abgewählt werden und sie entscheiden auch eigenständig über die Aufteilung der Geschäftskreise ihrer Beigeordneten bzw. Dezernenten (vgl. Tab. 7.3). In beiden Bundesländern sitzen (Ober-)Bürgermeister allerdings dem Rat vor und haben dort auch Stimmrecht, das bei Pattsituationen ausschlaggebend ist (ebd.). Insbesondere aufgrund des Wahlrechts mit geschlossenen Listen sind die Räte in Nordrhein-Westfalen stark parteipolitisch und deshalb durch eine hohe Fraktionsdisziplin geprägt (ebd.). Die offenen Listen in Bayern hingegen ermöglichen eine höhere Personalisierung der Wahl, sodass speziell in kleineren und mittelgroßen bayerischen Kommunen die Ratsmitglieder parteiunabhängiger agieren (ebd.). Die Parteiendominanz in Nordrhein-Westfalen wirkt sich auch auf die Handlungsspielräume der (Ober-)Bürgermeister begrenzend aus, da die Parteien dort de facto

das Nominierungsmonopol besitzen (ebd.). Insgesamt gilt Nordrhein-Westfalen als klassisches Beispiel einer kommunalen Konkurrenzdemokratie (Bogumil/Holtkamp 2013: 150). Bayern wiederum wird in der Mitte zwischen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie eingeordnet (ebd.: 167), wobei in der Praxis kleine Gemeinden wohl eher konkordanzdemokratisch und große Gemeinden eher konkurrenzdemokratisch strukturiert sind.

Tab. 7.3: Vergleich der Handlungsspielräume von (Ober-)Bürgermeistern und Ratsakteuren in Bayern und Nordrhein-Westfalen (2010-2015)

	Bayern	Nordrhein-Westfalen
Wahlsystem Rat	personalisierte Verhältniswahl mit offenen Listen	personalisierte Verhältniswahl mit geschlossenen Listen
Dauer Legislaturperiode	6	5
Größe des Rates	8 – 80	20 – 90
Wahlsystem Bürgermeister	Mehrheitswahl mit Stichwahl	Mehrheitswahl mit Stichwahl
Amtszeit	6	6 ^a
Möglichkeit zur Abwahl des Bürgermeisters	Nein	Ja (durch Bürger- und Ratsreferendum)
Befugnisse des Bürgermeisters im Rat	Vorsitz und Stimmrecht	Vorsitz und Stimmrecht
Kompetenzverteilung zwischen Bürgermeister und Rat	alleinige Verantwortung über die laufenden Geschäfte und die Festlegung der Geschäftskreise beim Bürgermeister	Rat kann laufende Geschäfte zurückholen und muss Festlegung der Geschäftskreise zustimmen

a: Die Amtszeit der (Ober-)Bürgermeister wurde 2013 wieder auf 5 Jahre verkürzt.

Quelle: Bogumil/Holtkamp (2013: 32, 37f.).

7.3 Legden¹⁰⁴

7.3.1 Politische und sozioökonomische verfahrensexogene Einflussfaktoren

Nahe der niederländischen Grenze im westlichen Münsterland befindet sich Legden. Die Gemeinde gehört zum Landkreis Borken und ist landesplanerisch als Grundzentrum ausgewiesen (Gemeinde Legden 2004: 10). Mit etwa 7.250 Einwohnern (ebd. 2015c; Stand: 2015) zählt Legden zu den kleinsten Kommunen in Nordrhein-Westfalen, wobei die Gemeinde vornehmlich aus dem namensgebenden Ortsteil Legden und dem 1969 eingemeindeten, dörflich anmutenden Ortsteil Asbeck besteht (ebd. 2004: 11ff.). Beide Ortsteile liegen etwa vier Kilometer voneinander entfernt.

104 Interviews wurden mit dem Bürgermeister, der CDU, der UWG sowie zwei Vertretern einer Bürgerinitiative geführt, wobei es sich bei dem Interview mit der UWG und der Bürgerinitiative um ein gemeinsames Gruppeninterview handelte.