

Veränderte Bedingungen
und neue Spielregeln

Kommunalwahlen als Gradmesser für die Volksparteien

Florian Schartau

„Die Zukunft der Regierung Schröder entscheidet sich auch in NRW“, schrieb die *Welt* vor der Kommunalwahl 2004 in Nordrhein-Westfalen, und es war Guido Westerwelle, der beim Wahlkampfauftritt der Liberalen auf dem Dach der Bonner Kunsthalle prophezeite: Sollten die roten Rathäuser an Rhein und Ruhr fallen, dann würde die SPD auch die Landtagswahl im Mai des folgenden Jahres verlieren. Neuwahlen im Bund seien dann unausweichlich.

So kam es. Nach einer nie da gewesenen Austrittswelle – 13 000 von zuvor noch 181 000 Mitgliedern traten in den ersten sieben Monaten des Jahres 2004 aus der NRW-SPD aus – erreichten die Sozialdemokraten bei den Ratswahlen mit einem Landesdurchschnitt von 31,7 Prozent ein historisches Tief bei Kommunalwahlen. Die Stichwahlen zu den Rathäusern brachten zwar einige Erfolge der Sozialdemokraten, dennoch gingen Hochburgen wie Wuppertal oder Duisburg – trotz verbissener Wahlslogans wie „Lieber SPD als dumm“ – deutlich an die CDU verloren. Für die Sozialdemokraten gab es eine weitere bedenkliche Entwicklung: In Reaktion auf die Hartz-Gesetzgebung der Bundesregierung gründeten sich die ersten kommunalen Wahlbündnisse als Vorläufer der „Wahlalternative Soziale Gerechtigkeit“, die schließlich mit der PDS zur Partei DIE LINKE fusionierte. Die Entwicklung zum Machtverlust im einstigen Stammland der SPD war in Gang gekommen: Mit der deutlichen Niederlage der rot-grünen Landesregie-

rung in Nordrhein-Westfalen bei den Landtagswahlen am 22. Mai 2005 ergab sich für die damalige SPD-Führung im Bund der Eindruck, dem sukzessiven Machtverlust in den Ländern nicht länger tatenlos zusehen zu können: Die Konsequenz der nordrhein-westfälischen Landtagswahlen lautete Neuwahlen im Bund.

Taktik um den Wahltermin

Vier Jahre später stehen am 30. August 2009 wieder Abstimmungen über die Räte und die Landrats-, Bürgermeister- und Oberbürgermeisterposten im einwohnerstärksten Land Deutschlands an. Die Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen sind dieses Mal Gradmesser für die Erfolgchancen der Parteien bei den Bundestagswahlen 2009 und den Landtagswahlen in NRW 2010. Die Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen sind nach Ansicht des Politikwissenschaftlers Karl-Rudolf Korte die „wahlpolitische Speerspitze“. Auf der kommunalen Ebene erfahren Bürger die Gestaltungsfähigkeit von Politik im eigenen Sichtfeld. Für die Volksparteien ist eine feste Verankerung in den Städten, Gemeinden und Landkreisen eine *Conditio sine qua non*. Gehen die Rathäuser verloren und engagieren sich immer weniger Menschen für die Volksparteien, verlieren diese ihre Strahlkraft, fallen Wahlkämpfe auf Landes- und Bundesebene ungleich schwerer. An der Basis macht sich Unmut am schnellsten Luft, umgekehrt kann die kommunale Ebene als Transmissionsriemen für Kraftentwick-

lung in der Bundespartei wirken, findet hier die wesentliche Rekrutierung der Mitglieder – ob spätere Elite oder „Fußvolk“ – statt.

So werden durch zentrale Veränderungen in den nordrhein-westfälischen Rahmenbedingungen neue Konstellationen für die Parteien entstehen, die über NRW hinaus Bedeutung haben. Die Kommunalwahlen in NRW werden Aufschlüsse geben, in welchem Maß die Volksparteien Wähler mobilisieren können. Traditionell setzen die Kommunalwahlen ein deutliches Vorzeichen für folgende Wahlen auf Landes- oder Bundesebene. Wie wichtig Erfolg oder Misserfolg in Nordrhein-Westfalen für das gesamtdeutsche Abschneiden ist, lässt sich an einer Tatsache ablesen: Nur einmal in der Geschichte der Bundesrepublik hat es eine Partei im Bund trotz eines Ergebnisses in NRW unter vierzig Prozent geschafft, über vierzig Prozent zu kommen: Die CDU erreichte 1994 in NRW 38 Prozent und bundesweit 41,5 Prozent. Sehr genau wird man auch in der Staatskanzlei im Düsseldorfer Stadttor darauf schauen, wie dreizehn Millionen Wahlberechtigte abstimmen, denn ein aussagekräftiges Bild über die Stimmung im Land wird sich bereits im August für die Regierung Rüttgers deutlich abzeichnen.

Die erste Schlacht der Kommunalwahlen ist bereits geschlagen. Eigentlich sollte in den Städten und Kreisen des Landes früher als die vorgesehenen fünf Jahre nach der letzten Abstimmung gewählt werden. Die Mehrheit aus CDU und FDP im Nordrhein-Westfälischen Landtag hatte beschlossen, die Kommunalwahlen mit den am 7. Juni 2009 stattfindenden Europawahlen zusammenzulegen – um Kosten zu sparen und die Wahlbeteiligung zu erhöhen, so die Argumentation der Regierungsfractionen. Es wäre so allerdings dabei geblieben, dass die Amtszeit der 2004 gewählten kommunalen Mandatsträger erst im Oktober 2009 geendet hätte. Somit

hätte es eine viermonatige Übergangsphase gegeben, in der die ungewohnte Situation entstanden wäre, dass die alten Würdenträger vorerst noch im Amt wären, während die neu gewählten noch eine Wartezeit von vier Monaten zu überstehen hätten. Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen entschied im Februar 2009, dass die fast viermonatige Zeit zwischen Wahl und Beginn der Wahlperiode „mit demokratischen Grundsätzen [...] unvereinbar“ sei.

Parteipolitisch ist die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes äußerst umstritten. Die Landesregierung hat bereits angekündigt, dem Richterspruch zu folgen und den Termin auf den 30. August 2009 zu legen. Die Regierungsparteien haben diesen Termin gewählt, weil in den Parteien angenommen wird, dass die SPD eher von einer hohen Wahlbeteiligung profitiert und die Union und die FDP von einer niedrigen. Weil ihre Stammwähler gemeinhin diszipliniert zur Urne gehen, würden SPD und Grüne nun die Kommunalwahlen am liebsten mit den Bundestagswahlen zusammenlegen. Eine solche Regelung würde im Zweifelsfall eher der SPD nutzen, denn schon 2005 hat sich gezeigt, dass trotz der empfindlichen Niederlage bei den Landtagswahlen in NRW die Bundestagswahlen vier Monate später deutlich von den Sozialdemokraten gewonnen werden konnten. Dort lag die Wahlbeteiligung bei 78,3 Prozent, während die Europawahlen im Juni 2004 eine Wahlbeteiligung von 41,1 Prozent brachten.

Neue Gemeindeordnung

2009 wird in Nordrhein-Westfalen außerdem zum ersten Mal nach der neuen Gemeindeordnung gewählt werden. Die Oberbürgermeister werden auf sechs Jahre statt wie bisher auf fünf Jahre gewählt – das zusätzliche Jahr im Vergleich zu den Räten soll die Position der Stadt- oberhäupter stärken. Außerdem entfällt

die Stichwahl, gewählt ist künftig, wer nach dem ersten Wahlgang die relative Mehrheit der Stimmen auf sich vereinen kann. Dies wird aller Voraussicht nach zu veränderten Spielregeln für die Parteien führen. Absprachen unter den Parteien werden zur Regel werden, und Wahlempfehlungen zugunsten aussichtsreicher Kandidaten anderer Parteien wird es wesentlich häufiger geben als bisher. Das Beispiel Düsseldorf – wo durch den Tod Joachim Erwins früher gewählt wurde – zeigte, dass die Grünen von Beginn an die Kandidatin der SPD, Karin Kortmann, unterstützten, auf deren Plakaten die Logos von SPD und Grünen zu sehen waren. Die FDP zog eine bereits nominierte Kandidatin zurück, um den aussichtsreichen CDU-Kandidaten Dirk Elbers zu unterstützen.

Die veränderte rechtliche Ausgangslage der Wahlen wird Veränderungen im Parteienwettbewerb nach sich ziehen. Die herausragend starke Stellung von CDU und SPD bei den Wahlen zum Oberbürgermeister wird es in dieser Deutlichkeit nicht mehr geben. War es bisher fast überall an Rhein und Ruhr selbstverständlich, dass spätestens im zweiten Wahlgang ein Kandidat der beiden Volksparteien gewählt werden würde, kann die Wahlentscheidung nun nicht mehr „ausgesessen“ werden. Die Mehrheitsverhältnisse müssen bereits von Anfang an von den Parteien kalkuliert werden, was zur Folge hat, dass Wahlbündnisse fast zwingend notwendig werden. Auch wird die Schwelle zum Sieg niedriger, je mehr Kandidaten antreten, die das Potenzial haben, ernst zu nehmende Stimmenanteile auf sich zu vereinen. Hatte bei den letzten Kommunalwahlen in den kreisfreien Städten und Landkreisen am Ende stets ein Vertreter von CDU oder SPD die Nase vorn, wird durch die niedrige Schwelle der relativen Mehrheit die Chance für dritte Gruppierungen steigen, das höchste Kommunalamt zu er-

obern. Zusammenschlüsse kleinerer Parteien oder der Freien Wähler werden mittelfristig wahrscheinlicher werden, weil die Erfolgchancen mit der neuen Regelung steigen. Andererseits steigen durch die Stärke der Partei DIE LINKE und die ambivalente Position der SPD zu Bündnissen mit ihr die Chancen für bürgerliche Stadtoberhäupter an.

Wie wichtig Absprachen für beide großen Parteien werden, zeigt sich neben dem aktuellen Beispiel Düsseldorf an den Wahlergebnissen von 2004 in Hagen und Gelsenkirchen: Nach dem ersten Wahlgang lag in beiden Städten jeweils der Kandidat vorn, der in der späteren Stichwahl verlor – beide Male übrigens zum Nachteil der CDU-Kandidaten. Nach der neuen Gemeindeordnung wäre es erst gar nicht zu einem zweiten Wahlgang gekommen, und die Kandidaten, die mit einfacher Mehrheit vorn lagen, wären gewählt gewesen.

Andere Bündnisse werden nötig

Der „Warnschuss-Effekt“, den die Ergebnisse eines ersten Wahlgangs für die Wähler bisher hatten, fällt nun weg. Bei bisherigen Abstimmungen wählten viele in der ersten Runde den Kandidaten, den man aufgrund der eigenen Parteipräferenz bevorzugte, und stimmte dann im zweiten Wahlgang für den Kandidaten, der dieser Präferenz am nächsten kam. Somit war die „Korrektur“ des Ergebnisses des ersten Wahlgangs durch die Wähler in einem zweiten Wahlgang möglich. Dieses Szenario fällt nun weg, und die gewohnte Schlussmobilisierung von SPD und CDU für den zweiten und entscheidenden Wahlgang wird durch eine Hauptmobilisierung ersetzt werden. Durch das in der neuen Gemeindeordnung vorgesehene Auseinanderfallen der Rats- und Oberbürgermeisterwahlen bei Wahlen nach 2009 werden die Wahlkämpfe um die Rathäuser stärker personalisiert werden, da die verstärkende

Wirkung des Parteienwettbewerbs der Ratswahlen für die Oberbürgermeisterwahlen wegfällt. Zudem werden die Kandidaten bereits bei dieser Wahl ein breiteres Angebot kommunaler Themen an die Wähler machen müssen, da ja die hohe Wahrscheinlichkeit von Wahlbündnissen ein stärkeres Eingehen auf die Wähler von Grünen, FDP oder auch der Partei DIE LINKE notwendig machen wird.

Bei aller vorgetragenen Kritik an dem neuen Wahlmodus – vor allem daran, dass ja nun jemand Oberbürgermeister werden könnte, der vielleicht nicht fünfzig Prozent der Stimmen auf sich vereint – muss auch festgestellt werden, dass bereits bei allen Stichwahlen 2004 die Wahlbeteiligung im zweiten, entscheidenden Wahlgang deutlich unter der des ersten Wahlgangs lag. Viele Wähler, die sich in der ersten Runde für einen Kandidaten der kleineren Parteien entschieden hatten, sind wohl bei der letztlich entscheidenden Wahl zu Hause geblieben. Auf den ersten Blick mag es so scheinen, als ob der neue Modus CDU und SPD nützen würde, wenn man aber genauer hinschaut, lässt sich ohne Weiteres die entgegengesetzte These vertreten. Die Stimmen, die die kleinen Parteien mitbringen, werden vielerorts entscheidend sein, weil es eben keine Stichwahl gibt, in der vor allem mobilisierte Anhänger der beiden Kandidaten zur Wahlurne gehen. Zudem wird für die kleinen Parteien die Möglichkeit, gezielt Einfluss auf die aussichtsreichen Kandidaten von SPD und CDU zu nehmen, größer werden.

Erhaltung statt Gestaltung?

Anders, als wir es bei Landtagswahlen beobachten können, spielt der Bundestrend für die Parteien bei den Kommunalwahlen eine geringere Rolle. Zentral für die Wahlentscheidung der Bürger sind vielmehr soziale und wirtschaftliche Strukturen, Themen und Personen vor Ort. Gerade deshalb wird es aber notwen-

dig sein, von Bundesebene die Probleme der Kommunen ernst zu nehmen, denn insbesondere die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wird sich zuerst in den Kommunen bemerkbar machen und auf die kommunalen Haushalte durchschlagen. Ein Versagen der etablierten Parteien bei diesen Problemen wird sich langfristig rächen.

Hat sich durch den Aufschwung der vergangenen Jahre die Haushaltslage der Kommunen insgesamt und auch in Nordrhein-Westfalen entspannt, drohen durch die internationale Finanzkrise und den zu erwartenden allgemeinen Abschwung den Kommunen massive Steuerausfälle. Die Anteile an der Einkommensteuer werden zurückgehen und aufgrund des zu erwartenden Rückgangs der wirtschaftlichen Betätigung auch die Einnahmen aus der Gewerbesteuer, die eine wichtige Einnahmequelle der Kommunen ist. Mit der Finanzkrise, die vor allem in Nordrhein-Westfalen manche unverantwortliche Spekulation der Kämmerer ans Licht brachte, ist in Zukunft von einem weiteren Anstieg der Zinslast auszugehen.

Zur Jahreswende 2007/2008 befanden sich 174 nordrhein-westfälische Städte, Gemeinden und Landkreise in der Haushaltssicherung, da sie ihren Haushalt nicht ausgleichen konnten. Darunter waren 102 Städte und Gemeinden, die besonders hohen Konsolidierungsbedarf auswiesen und sich ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept in der vorläufigen Haushaltswirtschaft befanden – also de facto nur noch die Aufgaben wahrnehmen konnten, zu denen sie gesetzlich verpflichtet sind.

So lassen sich im Ruhrgebiet viele Kommunen finden, in denen der Spielraum für Politik auf ein Minimum reduziert ist. Oberhausen beispielsweise hat als erste Kommune bundesweit mehr Schulden, als sie an stadteigenen Gegenwerten noch besitzt – es ist zu befürchten,

dass sie nicht die einzige Stadt bleiben wird.

Die Handlungsspielräume der Mandatsträger werden sich drastisch verkleinern. Wahlversprechen, die Ausgaben nach sich ziehen würden, wären in den überschuldeten Kommunen völlig unglaubwürdig. Vielmehr werden die Kandidaten den Wettstreit zu führen haben, wer den verträglicheren Sparkurs durchsetzen kann.

Stellenkürzungen und Schulschließungen stehen für zahlreiche Städte für die kommenden Jahre auf dem Programm, denn der Weg über eine starke Erhöhung der Gewerbesteuerhebesätze ist den meisten Kommunen im dicht besiedelten Nordrhein-Westfalen verbaut beziehungsweise zu riskant – Standortverlagerung wäre in vielen Fällen die für Unternehmer zu ziehende Konsequenz. Erhaltungswahlkampf statt Gestaltungswahlkampf dürfte vor allem im Ruhrgebiet die Losung vieler Kandidaten sein.

Lektionen für die Volksparteien

Welche direkten Auswirkungen die Kommunalwahlen 2009 auf Bundes- und Landtagswahlen haben werden, wird sich noch zeigen. Die grundsätzliche Bedeutung für die Volksparteien liegt aber auf der Hand. Nur wenn sie Lösungen für die Probleme vor Ort finden, wenn die kommunalen Haushalte entschuldet werden und Antworten auf Mitgliederschwund gefunden werden, gibt es einen Weg zurück zur klaren Vormachtstellung der Volksparteien. Die Volksparteien selbst sprechen den Ab-

stimmungen an Rhein und Ruhr jedenfalls Signalwirkung für Bundes- und Landtagswahlen zu. Die NRW-CDU beispielsweise führt die Konsolidierung ihrer Mitgliederzahlen bereits auf den großen Mobilisierungseffekt der Kommunalwahlen zurück. Die Kommunalwahlen sind ein Stimmungstest für die Volksparteien und ein wirksames Instrument, sich ihrer Stammwählerschaft und der Verwurzelung vor Ort zu versichern. Genauso können sie aber auch Experimentierfeld für eine Teilerneuerung der Parteien von unten nach oben werden.

Dabei bietet die neue Gemeindeordnung eine Chance für die Volksparteien, in manchen Städten den Weg zu modernen Großstadtparteien, also Parteien, die auch in einem liberalen und bildungsbürgerlichen Umfeld breite Milieus an sich binden können, zu beschreiten – ein lange geäußertes und selten eingelöstes Anspruchs. Nur über breite Wählerkoalitionen in der gesellschaftlichen „Mitte“ lassen sich Bundes- und Landtagswahlen gewinnen. Gerade in den Großstädten müssen die Bürgermeisterkandidaten der Volksparteien breitere Milieus von sich überzeugen, um im einzigen Wahlgang deutliche Mehrheiten zu erringen. Lawinenartige Folgen wie vor der letzten Bundestagswahl werden die Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen wohl nicht bringen. Die veränderten Strukturbedingungen in NRW werden aber wichtige Lektionen für die Volksparteien bringen, und damit bleiben die Wahlen auch dieses Mal ein guter Indikator für Entwicklungen in Landes- und Bundespolitik.