

Prof. Dr. Gunnar Schwarting
Kurt-Schumacher-Str. 69c
55124 Mainz
g.schwarting@gmx.de



Mainz, d. 11.2.2015

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtages Nordrhein-Westfalen zu den Gesetzentwürfen Drs. 16/5474 und 16/5743 sowie zu den Anträgen Drs. 16/5499 und 16/5500 am 13. März 2015

Sehr geehrte Damen und Herren,

als Anlage erhalten Sie meine Stellungnahme zu den o.a. Gesetzentwürfen bzw. Anträgen. Bedauerlicherweise kann ich an der Anhörung persönlich nicht teilnehmen, da unser Landtagspräsident für den Tag der Anhörung eine Sitzung anberaumt hat, an der ich teilnehmen muss. Ich bitte hierfür um Verständnis.

Mit freundlichem Gruß

Gunnar Schwarting

Vorbemerkung:

Die nachfolgende Stellungnahme beruht auf meiner langjährigen Tätigkeit als Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz. In dieser Eigenschaft habe ich insbesondere die Beratungen der Enquête-Kommission 16/2 des Landtages Rheinland-Pfalz „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“ begleitet. Darüber hinaus greife ich auf Erfahrungen als ehrenamtlicher Wahlhelfer zurück. Auf eine rechtliche Bewertung wird dabei verzichtet, da dies durch andere Sachverständige bereits erfolgt.

Die o.a. Enquête-Kommission 16/2 hat sich sehr ausführlich mit einer Reihe von Fragestellungen befasst. Sie sind der Internet-Seite www.enquete-rlp.de zu entnehmen. Der Abschlussbericht ist als Landtagsdrucksache 16/4444 veröffentlicht. Die wesentlichen Empfehlungen für informelle Verfahren sind auf S. 39, für formelle Verfahren auf S. 51 notiert.

Zu den Vorlagen im Einzelnen:

1. Die Frage der Übertragung von Gemeinderats-/Kreistagssitzungen war Gegenstand der Beratungen im Deutschen wie im rheinland-pfälzischen Städtetag. Hierzu wurde auch der Datenschutzbeauftragte des Landes eingeschaltet. In der Landtagsdrucksache 16/2228 hat die Landesregierung hierzu ausgeführt: „Die Landesregierung teilt die Auffassung des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (LfDI), dass ohne eine spezifische Rechtsgrundlage Live-Übertragungen von Kreistagssitzungen im Internet derzeit nur mit Einwilligung aller möglicherweise Betroffenen (Kreistagsmitglieder, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, anwesende zuhörende Personen usw.) nach vorheriger ausführlicher Information zulässig sein. Ein derartiges Verfahren dürfte in der Praxis kaum umsetzbar sein. Entsprechendes gilt für die Sitzungen der Gemeinde-, Stadt und Verbandsgemeinderäte.“

Ergänzend weist die Landesregierung darauf hin, dass durch die Aufzeichnung und Verbreitung „... das Recht eines Kreistags- oder Ratsmitglied auf freie Rede ... faktisch beeinträchtigt wird.“

Nicht zuletzt muss der Aufwand gesehen werden, den eine Live-Übertragung verursacht. Während der Sitzungen der Enquête-Kommission 16/2 ist eine solche Übertragung erfolgt; dafür war allerdings eine Kraft zur Steuerung der Anlage auf die jeweiligen Redner notwendig. Dies gilt es gegen den erwarteten Nutzen abzuwägen. Im Übrigen ist nach der Formulierung des Gesetzentwurfs die Übertragung von Sitzungen eine freiwillige Entscheidung der Kommune. In Kommunen mit defizitären Haushalten käme diese Möglichkeit daher ohnedies nicht in Betracht.

Die faktische Inanspruchnahme wird von den Fachleuten unseres Arbeitskreises im Städtetag Rheinland-Pfalz wird als sehr gering eingeschätzt. Es wird empfohlen bei der Landtagsverwaltung Rheinland-Pfalz Auskünfte über die Abrufe der Internetübertragungen der Enquete-Kommission zu erfragen.

Eine Gesetzesinitiative seitens der Landesregierung in Rheinland-Pfalz ist nicht bekannt.

2. Eine Abschaffung der Quoren für einen Bürgerentscheid wird entschieden abgelehnt, sie würde im Extremfall bedeuten, dass nur wenige Stimmen für die Annahme eines im Begehren formulierten Vorschlags ausreichen. Welche demokratische Legitimation daraus erwachsen sollte, bleibt völlig unklar. Es erscheint demgegenüber unerlässlich, bei dem gegenüber dem Begehren ja weitergehenden Verfahren des Entscheids eine Mindeststimmenzahl zu verlangen.

Die Behauptung einer „Doppellegitimation“ ist nicht nachzuvollziehen. Denn es ist keineswegs zu unterstellen, dass alle Unterzeichner eines Bürgerbegehrens beim späteren Bürgerentscheid auch tatsächlich im Sinne des Begehrens abstimmen. Vielmehr mag es Unterzeichner geben, die einen Bürgerentscheid in einer für die Kommune zentralen Frage generell für richtig halten. Damit ist keine Unterstützung des Inhaltes verbunden; im Übrigen können Unterstützer im Verlauf der weiteren Diskussion bis zur Durchführung eines Bürgerentscheides ihre Meinung ändern.

In Rheinland-Pfalz wird allerdings überlegt, die Quoren abzusenken. Dies – sowie weitere Vorschläge der o.a. Enquête-Kommission – wird derzeit im Landtag im Zusammenhang mit dem Schlussbericht der Kommission beraten. Änderungsentwürfe zur Gemeindeordnung gibt es bisher allerdings nicht.

3. Die Abwahl eines/einer Bürgermeisters/Bürgermeisterin ist ein schwerwiegender Eingriff in die Arbeit der Gemeinde und zugleich in die Persönlichkeitsrechte des Amtsinhabers. Dies gilt in Nordrhein-Westfalen in besonderem Maße, da die Bürgermeister/Bürgermeisterinnen generell hauptamtlich tätig sind.

Eine Besonderheit ist zudem in Nordrhein-Westfalen zu beachten. Die sehr kurze Amtszeit für Hauptverwaltungsbeamte bietet den Wählerinnen und Wählern die Gelegenheit, ohnehin alle 5 Jahre über deren Verbleib im Amt zu befinden.

Zu beachten ist m.E. die Zielrichtung eines Abwahlverfahrens. Es gründet sich auf Kritik an der Arbeit/Amtsführung der Amtsinhaberin/des Amtsinhabers. Eine Vermengung mit umstrittenen Sachthemen ist zwar

systematisch nicht richtig, lässt sich aber in der Praxis nicht unbedingt vermeiden. Von daher erscheint es geboten, die Quoren für ein Abwahlverfahren deutlich höher anzusetzen als für das sachbezogene Bürgerbegehren bzw. den nachfolgenden Bürgerentscheid.

4. In Rheinland-Pfalz gibt es seit 25 Jahren die Möglichkeit zu kumulieren und zu panaschieren. Nennenswerte Probleme sind hierbei nicht registriert worden. Allerdings ist zu beachten, dass
 - der Wahlvorgang im Wahllokal mehr Zeit in Anspruch nimmt,
 - die Nachfragen von Wählern im Wahllokal zunächst zunehmen, zumal in Rheinland-Pfalz die Kommunalwahl zeitgleich mit der Europawahl stattfindet,
 - die Auszählung höhere Anforderungen an die Wahlhelfer stellt, ihnen vor allem ein hohes Maß an Konzentration abverlangt,
 - definitive Wahlergebnisse erst relativ spät (in Mainz erst am Montag, da erst dann die Personenstimmen ausgezählt werden) vorliegen,
 - die Repräsentanz von Ortsteilen unterschiedlich und
 - die Verteilung zwischen Frauen und Männern anders als nach den Listenvorschlägen ausfallen können.

Diskutiert wird seit Jahren, ob es sinnvoll und zulässig ist, die Wahlunterlagen vorab zur Verfügung zu stellen, um den Wählerinnen und Wählern die Gelegenheit zu geben, in Ruhe sich ein Bild über die einzelnen Kandidaturen zu verschaffen. Rheinland-Pfalz hat dies bisher ausgeschlossen. Pragmatisch ist es derzeit so gelöst, dass die Medien Muster abdrucken bzw. verteilen. Damit werden allerdings nicht alle Wahlberechtigten unmittelbar erreicht.

Die Annahme, mit dem Wahlverfahren mehr Wählerinnen und Wähler zu aktivieren hat sich indessen nicht erfüllt. Lag die Wahlbeteiligung 1984 (vor der Einführung von Kumulieren und Panaschieren) bei rd. 75%, so stieg sie 1989 nach der Neuregelung nur geringfügig an. Seither ist die Wahlbeteiligung stetig zurückgegangen. 2014 betrug sie lediglich 55%. Die bisweilen befürchtete Überrepräsentanz „populärer“ Kandidaten lässt sich nach unseren Erfahrungen nicht bestätigen; dies gilt umso mehr als die Parteien und Gruppierungen selbst entscheiden, welche Personen sie auf die Liste nehmen wollen.