



Philipps-Universität – D-35032 Marburg

**Landtag Nordrhein-Westfalen**

**Ausschuss für Kommunalpolitik  
Anhörung am 13. März 2015**

**40221 Düsseldorf**

**Per E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)**

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
16/2621**

A11

**Prof. em. Dr. Theo Schiller**

**Privatschrift/Home address**

Weidenhäuser Str. 96, 35037 Marburg

Tel. 06421-26423, Fax: -210894

Mail: [schiller@staff.uni-marburg.de](mailto:schiller@staff.uni-marburg.de)

**Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie  
Institut für Politikwissenschaft**

Sekr.: Frau Rockel

Tel.: 06421-28-24389, Fax -28991

Wilhelm-Röpke-Str.6, 35032 Marburg

Marburg, 27. 02. 2015

**Ausschuss für Kommunalpolitik des Landtages  
Öffentliche Anhörung am 13. März 2015  
Kommunale Partizipation – Anhörung AKo – 13.03.2015**

Stellungnahme

**1. Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN v. 25.03.2014, Drucksache 16/5474  
Gesetz zur Stärkung der Partizipation auf Kommunalebene**

Der Entwurf will die Möglichkeit der öffentlichen Teilnahme an Sitzungen der Gemeindevertretungen durch Zulassung von Video- und Audioaufnahmen und deren Übertragung stärken. Diese Möglichkeit soll in der Hauptsatzung der Gemeinden festgelegt werden können.

Das Ziel des Entwurfs verdient grundsätzlich Zustimmung. Von der in Gemeindeordnung und Kreisordnung vorgesehenen Öffentlichkeit der Ratssitzungen können Bürgerinnen und Bürger bisher aus praktischen Gründen nur selten Gebrauch machen. Dies gilt insbesondere für Gemeinden mit großer Einwohnerzahl und räumlicher Ausdehnung (ohnehin bei Kreisen). Nordrhein-Westfalen hat eine besonders kleine Zahl von Gemeinden mit dementsprechend sehr hohen Einwohnerzahlen und häufig auch großer Ausdehnung. Eine Sitzungsteilnahme ist demzufolge oft sehr beschwerlich.

Neue technische Möglichkeiten von Video- und Audioaufnahmen und Zugang über das Internet, die vor 20 Jahren so noch nicht bestanden haben, machen ein solches Angebot realisierbar. Die entstehenden Kosten können von größeren Gemeinden und Kreisen eher getragen werden als von kleineren Gemeinden.

Der Entwurf sieht vor, dass die Hauptsatzung eine solche Erweiterung der Öffentlichkeit bestimmen kann. Damit kann die Gemeindevertretung selbst unter Berücksichtigung der

örtlichen Bedingungen und der Kosten die Entscheidung treffen. Einige Bundesländer haben diese Öffnung bereits ermöglicht, rechtliche Bedenken bestehen nicht.

Der Entwurf kann somit befürwortet werden.

## **2. Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN v. 06.05.2014, Drucksache 16/5743** Gesetz zur Abschaffung der Quoren bei Bürgerentscheiden

Der Entwurf schlägt durch Änderung des § 26 Absatz 7 Satz 2 der Gemeindeordnung (analog Kreisordnung) vor, dass das besondere Zustimmungsquorum bei einem Bürgerentscheid entfällt und ein Bürgerentscheid durch die Mehrheit der gültigen Stimmer entschieden wird.

Der Vorschlag verdient ernsthafte Prüfung.

Zustimmungsquoren sind in den meisten Bundesländern bei Volksentscheiden auf Landesebene und bei Bürgerentscheiden auf Kommunalebene geregelt. Hingegen sind sie in der Schweiz auf Kommunal- und Kantonalebene unbekannt und gelten auf Bundesebene nur bei Abstimmungen über Verfassungsänderungen („Doppelmehr“ aus Volks- und Kantonsmehrheit).

In Deutschland gilt das Prinzip „Mehrheit entscheidet“ in Bayern für die Gültigkeit von durch Volksbegehren ausgelöste Volksentscheide (Art. 2 Abs. 2 Bayer. Verfassung) und für obligatorische Volksabstimmungen über Verfassungsänderungen in Bayern und Hessen. In Hamburg gilt bei Volksentscheiden auf Landesebene die Mehrheitsregel dann, wenn die Abstimmung am Tag einer Wahl stattfindet. Auf der *Kommunalebene* gilt das Mehrheitsprinzip auch bei Bürgerentscheiden in den Stadtbezirken Hamburgs. Bei kommunalen Bürgerentscheiden gibt es Zustimmungsquoren von 10 Prozent in den Bezirken Berlins, 8-20 Prozent in Schleswig-Holstein und von 10-20 Prozent in Nordrhein-Westfalen, Bayern und Thüringen. Sonst bestehen noch höhere Quoren (z. B. 25 Prozent). Bei Zustimmungsquoren zwischen 10 und 20 Prozent ist einzuräumen, dass die damit verbundenen Nachteile etwas abgemildert sind.

Ein Zustimmungsquorum soll eine gewisse Repräsentativität der Entscheidung sichern und Zufallsmehrheiten zugunsten kleiner Minderheiten verhindern. Dem stehen grundsätzlich wichtige Einwände entgegen:

*Erstens* werden bei einer solchen Gültigkeitsklausel (zumal bezogen auf alle Stimmberechtigten) alle nicht abgegebenen Stimmen als Nein-Stimmen fingiert. Den abgegebenen Stimmen unterhalb des Quorums wird der Erfolgswert versagt.

*Zweitens* bietet das Quorum Gegnern eines Bürgerbegehrens Gelegenheit zu Kampagnen gegen eine Abstimmungsbeteiligung, gegen ein Interesse an der Frage und gegen eine öffentliche Diskussion des Gegenstands des Bürgerentscheids. Politisches Desinteresse und Bequemlichkeit werden dadurch höher bewertet als bürgerschaftliche Beteiligung.

*Drittens* entstehen daher immer wieder ungültige Ergebnisse bei einer Befürwortung des Begehrens von über 80 oder 90 Prozent der abgegebenen Stimmen, jedoch kurz unterhalb

des Quorums; Neinstimmen wurden hingegen kaum abgegeben. Die wirkliche Verteilung von Ja- und Nein-Stimmen wird dadurch stark verzerrt, die Stimmbeteiligung insgesamt niedrig gehalten. Solche niedrige Stimmbeteiligung wird dann oft als Einwand gegen das Verfahren von Bürgerentscheiden als solches verwendet.

*Viertens* könnten große und organisationsstarke Gruppen ein Zustimmungsquorum leichter überwinden und werden dadurch bevorteilt, während kleinere Gruppen geringere Erfolgchancen haben.

*Fünftens* sind „Zufallsmehrheiten“ kleiner Minderheiten keineswegs besonders wahrscheinlich. Wenn es sich wirklich um „Außenseitergruppen“ handelt, stehen deren Forderung doch offenbar große Mehrheiten der im Gemeinderat / Kreistag vertretenen Parteien und Wählergruppen gegenüber. Diese sollten in der Regel in der Lage sein, die „Mehrheitsposition“ in der öffentlichen Debatte über das Bürgerbegehren aktiv und erfolgreich zu vertreten.

Weiterhin ist zu beachten, dass neuerdings in den meisten Bundesländern, so auch in Nordrhein-Westfalen, für Kommunalwahlen die *5%-Klausel* abgeschafft wurde (mehrfach durch Urteile von Verfassungsgerichten), weil dieses Quorum für den Mandatserwerb als Eingriff in die Gleichheit der Wahl (Erfolgswert) nicht mehr zu rechtfertigen war. Ein Zustimmungsquorum bedeutet eine analoge Verletzung der Gleichheit der Stimme (Erfolgswert) und ist daher in Frage zu stellen.

Ein zusätzliches, gravierendes Problem besteht darin, dass die Prozentsätze für Zustimmungsquoren (wie auch für Unterschriftenquoren) bisher an die *Bezugsgröße* „alle Wahlberechtigten“ geknüpft sind. Hingegen wird bei Wahlen (Landtag, Bundestag, früher auch Kommunalwahlen) die 5%-Klausel für die Mandatsverteilung nur auf die Zahl der abgegebenen Stimmen bezogen.

Angesichts der, zumal bei Kommunalwahlen, stark gesunkenen Wahlbeteiligung bildet die Zahl der abgegebenen Stimmen (in letzter Zeit durchschnittlich um ca. 50 Prozent) die viel aussagekräftigere Bezugsgröße für den Anteil aktiv beteiligter Bürgerinnen und Bürger. Sollte man im Grundsatz Zustimmungsquoren beim Bürgerentscheid aufrecht erhalten wollen, ist der Übergang zu diesem Bezugspunkt dringend zu empfehlen. Maßgeblich wäre dann der Prozentsatz der Wahlbeteiligung in der jeweiligen Gemeinde bei der letzten Kommunalwahl.

### **3. Antrag der Fraktion der PIRATEN v. 02.04.2014, Drucksache 16/5499** Bürgermeisterabwahl vereinfachen

Der Antrag zielt darauf, die Unterschriftenhürde für eine Bürgerbegehren zur Abwahl eines Bürgermeisters oder Landrates derjenigen bei Bürgerbegehren zu Sachfragen gleich zu stellen und das Quorum auf das niedrigste Niveau anzupassen.

Antrag und Begründung enthalten zwei Hauptaspekte: a) Höhe des Unterschriftenquorums, b) unterschiedliche Staffelung des Quorums nach Gemeindegröße bei Bürgerbegehren zu Abwahl und zu Sachfragen. (Nur in der Begründung, aber nicht im Kern-Antrag - II und III

- erwähnt werden Quorumsfragen bei der Abstimmung über die Abwahl; dieser Aspekt wird daher hier nicht behandelt).

a) Höhe des Unterschriftenquorums

Die Gleichsetzung und erwünschte Gleichstellung des Quorums bei Bürgerbegehren zu einer Abwahl und zu Sachfragen geht von falschen Voraussetzungen aus. Bürgerbegehren zu Sachfragen dienen dazu, neue Forderungen vorzuschlagen oder den Beschluss einer Gemeindevertretung aufzuheben. Ein Antrag auf Abwahl eines Bürgermeisters oder Landrates bezieht sich jedoch auf eine vorausgegangene Wahl eines Amtsträgers für eine bestimmte Amtszeit. Die Abwahlmöglichkeit dient nicht dazu, jederzeit die Amtszeit verkürzen und eine Neuwahl verlangen zu können. Vielmehr müssen faktisch gewichtige negative Gründe in der Amtsführung vorliegen, um jemanden aus dem Amt zu entfernen. Da zuvor eine direkte Personenwahl durchgeführt wurde, ist hierfür wiederum eine Abwahlentscheidung der Wahlberechtigten erforderlich. Daher hat eine Abwahl durchaus einen Ausnahmecharakter und kann entsprechend geregelt werden. Manche Gemeindeordnungen sehen wesentlich höhere Hürden vor als in Nordrhein-Westfalen, z.B. einen Antrag durch eine qualifizierte Mehrheit der Gemeindevertretung (z. B. Hessen). Die Lösung Nordrhein-Westfalens, einen Abwahantrag durch Bürgerbegehren zuzulassen, ist allerdings konsequenter, als die Wähler von der Antragstellung nicht ausgeschlossen werden sollten, wenn sie doch sowohl für die Direktwahl als auch für die Abwahl-Abstimmung zuständig und entscheidend sind. Das kann aber besondere Anforderungen an den Abwahantrag nicht ausschließen.

Deshalb halte ich es nicht für geboten und nicht für angemessen, das Quorum für einen Abwahantrag und für ein Bürgerbegehren zu Sachfragen in gleicher Höhe anzusetzen.

Gleichwohl ist die Position vertretbar, die jetzt verlangte Höhe des Unterschriftenquorums zum Bürgerantrag auf Abwahl für zu hoch zu halten.

Ein gravierendes Problem besteht darin, dass die Prozentsätze des Quorums auf die Gesamtzahl aller Wahlberechtigten bezogen sind. Die Alternative wäre die Höhe der Wahlbeteiligung bei der letzten Wahl der Gemeindevertretung oder bei der Wahl (Stichwahl) des Bürgermeisters oder des Landrates (ein Prinzip, das in den USA durchgängig angewandt wird). Diese Bezugspunkte bringen den Anteil der in den Wahlen aktiv gewordenen Bürgerinnen und Bürger zum Ausdruck. Bekanntlich liegt dieses Teilnahmeniveau allenfalls bei 50 Prozent der Wahlberechtigten und ist in den letzten Wahlperioden in der Regel gesunken. Bezogen auf die faktische Wählerschaft verdoppelt sich somit der Prozentsatz eines Quorums von 15-20 Prozent auf 30 – 40 Prozent. Selbst wenn ein Amtsträger in der Stichwahl 60 Prozent der abgegebenen Stimmen erhalten hat, wurde er nur durch 30 Prozent der Wahlberechtigten legitimiert. Damit entsteht ein eklatantes Missverhältnis von Wahlunterstützung und Quorum eines Abwahantrags, das dringend der Bereinigung bedarf.

Es wird daher empfohlen, die Bezugsgröße der Prozentsätze des Quorums auf die faktische Wahlbeteiligung umzustellen.

Konsequent wäre es für das Quorum eines Abwahantrages, die für den Amtsträger abgegebenen gültigen Stimmen als Bezugsgröße festzulegen und dazu einen Prozentsatz zu be-

stimmen. Dann hätte ein mit hoher Stimmenzahl gewählter Amtsträger einen höheren Schutz gegen Abwahl als ein bei niedriger Wahlbeteiligung nur knapp gewählter.

Ein weiterer Vorteil bestünde darin, dass eine Differenzierung des Quorums nach Gemeindegröße gar nicht mehr erforderlich wäre. Bei der Differenzierung nach Gemeindegröße geht es um die strukturellen Kommunikationsbedingungen politischer Beteiligung. Knüpft man an das jeweilige Wahlergebnis an, bedarf es keiner weiteren Differenzierung mehr. Sowohl bei der Wahl als auch bei einem Abwahantrag bestehen in der jeweiligen Gemeindegröße dieselben strukturellen Bedingungen und müssen nicht durch eine schematische Differenzierung ausgeglichen werden.

#### b) Staffelung des Quorums nach Gemeindegröße bei Bürgerantrag auf Abwahl

Wie soeben ausgeführt, würde eine solche Regelung bei veränderter Bezugsgröße des Quorums entfallen.

Falls dieser Weg nicht gegangen werden sollte, kann man im Sinne des Antrags der Fraktion der PIRATEN durchaus zwischen Bürgeranträgen auf Abwahl und Bürgerbegehren zu Sachfragen eine Angleichung der Staffelung nach Gemeindegröße vornehmen. Hierbei geht es ja darum, die strukturellen Bedingungen für erfolgreiche Organisation und Kommunikation solcher Bürgeranträge / Bürgerbegehren im jeweiligen kommunalen Umfeld nach Gesichtspunkten der Fairness und Chancengleichheit zu berücksichtigen.

### **4. Antrag der Fraktion der PIRATEN v. 02.04.2014, Drucksache 16/5500**

#### Einführung von Kumulieren und Panaschieren im Kommunalwahlrecht

Der Antrag verfolgt das Ziel, im Kommunalwahlrecht die Möglichkeit zum Kumulieren und Panaschieren einzuführen.

Das Ziel, den Wählerinnen und Wählern gegenüber starren Kandidatenlisten mehr Möglichkeiten der Personalauswahl zu bieten, ist gut begründet und entspricht einem verbreiteten Bedürfnis. Zwar hat sich nach Wegfall der 5-%-Klausel im Kommunalwahlrecht das Angebot an politisch und thematisch ausgerichteten Listen (nicht nur Parteilisten) und damit die Auswahlmöglichkeit verbreitert. Dennoch spielt gerade auf kommunaler Ebene der Personenfaktor eine größere Rolle und sollte berücksichtigt werden.

Regelungen zum Kumulieren und Panaschieren sind bereits in der Mehrheit der Bundesländer verbreitet, zum Teil schon sehr lange (Bayern, Baden-Württemberg). Die Möglichkeit wird von den Wählerinnen und Wählern auch in großem Umfang genutzt, erweist sich als nicht zu kompliziert und führt allenfalls anfänglich zu einem etwas höheren Anteil an ungültigen Stimmen. Die Nutzung ist durchschnittlich in kleineren Gemeinden mit besser überschaubarer Personenkenntnis etwas höher. Nur Nordrhein-Westfalen und das Saarland kennen die Regelung nicht.

Für die Ausgestaltung gibt es grundsätzlich zwei Modelle:

Im Modell A verfügt ein Wähler über eine Stimmenzahl, die der Zahl der Sitze im Gemeinde- oder Kreisrat entspricht, je nach Gemeindegröße und dafür gültiger Sitzzahl (z. B. Bay-

ern, Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz). Diese Stimmen können auf Kandidaten einer oder verschiedener Listen verteilt werden, mit der Möglichkeit, auf einzelne Kandidaten (in der Regel) bis zu drei Stimmen zu kumulieren.

Im Modell B verfügt ein Wähler nur über eine fixe Anzahl von Stimmen, meistens drei, die auf Kandidaten verteilt werden können (alle ostdeutschen Bundesländer und Niedersachsen: 3 Stimmen, Bremen: 5 Stimmen).

Das Modell A hat den Vorteil, dass ein großer Spielraum für die Kandidatenauswahl besteht, Einfluss auf alle zu verteilenden Sitze genommen werden kann und das Panaschieren überhaupt sinnvoll ist. Ein Nachteil kann darin bestehen, dass bei einer großen Sitzzahl in großen Gemeinden die Übersicht über das Kandidatenangebot schwierig wird. Angesichts der Größe der Einwohnerzahlen pro Gemeinde in Nordrhein-Westfalen hat dieser Aspekt durchaus Gewicht.

Der Nachteil im Modell B ist der sehr geringe Spielraum für die Kandidatenauswahl, sofern die niedrige Zahl verfügbarer Stimmen (bisher meist 3) festgelegt wird. Dieser Nachteil könnte gemildert werden, wenn die verfügbare Stimmenzahl auf 5, 10 oder auch 15 Stimmen erhöht würde, ggf. in Verbindung mit einer kleineren Zahl von Stimmen für eine Kandidatin. Einer solchen Ausgestaltung steht nichts entgegen. Möglicherweise würde ein relevanter Anteil der Wählerinnen und Wähler bei einem solchen Modell die verfügbaren Stimmen überwiegend auf die Kandidaten einer Liste konzentrieren.

Angesichts der Gemeindegröße und der Sitzzahl der Gemeinderäte in Nordrhein-Westfalen erscheint das Modell B mindestens genauso empfehlenswert wie das Modell A (analog für Kreistage). Es müsste allerdings mit einer erhöhten fixen Stimmenzahl verbunden werden, um praktisch wirksam werden zu können.

Selbstverständlich muss bei jedem Modell immer die Möglichkeit bestehen, dass eine Liste pauschal mit einem Listenkreuz gewählt werden kann.

Gez. Prof. Dr. Theo Schiller