

Landtag Nordrhein-Westfalen
per Mail
anhoerung@landtag.nrw.de



Prof. Dr. J. Oebbecke
Geschäftsführender Direktor

Universitätsstraße 14-16
48143 Münster
Bearbeiter

Tel. +49 251 83-21806
Fax +49 251 83-21833

kwi@uni-muenster.de
<http://www.jura.uni-muenster.de/kwi>

02.03.2015

Kommunale Partizipation – Anhörung AKO – 13.03.2015

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

der Bitte, zu den Gesetzentwürfen und Anträgen der PIRATEN-Fraktion

- Gesetz zur Stärkung der Partizipation auf Kommunalebene Drs. 16/5474
- Gesetz zur Abschaffung der Quoren bei Bürgerentscheiden Drs. 16/5743
- Bürgermeisterabwahl vereinfachen Drs. 16/5499
- Einführung von Kumulieren und Panaschieren im Kommunalwahlrecht Drs. 16/5500

Stellung zu nehmen, komme ich in der Weise nach, dass ich nach einer kurzen Vorbemerkung zu jedem der vier Punkte gesondert Stellung nehme.

Vorbemerkung:

Die verfassungsrechtliche Vorgabe, dass der Staat – hier die Verwaltung in den Kommunen – demokratisch sein muss, wird unzulässig verkürzt, wenn man sie auf die Input-Seite des Willensbildungsprozesses beschränkt. Demokratie umfasst stets auch die Output-Seite, sie muss effektiv im Interesse des Volks sein. Sie muss dem “Volkswohl” dienen (Art. 30 Abs. 2 Verfassung NRW). Das ist nicht nur wichtig als Kriterium für die jeweils zu treffende Entscheidung, sondern auch als Leitlinie für die Organisation des Gemeinwesens. Sie muss so beschaffen sein, dass die für die Realisierung des Gemeinwohls erforderlichen Entscheidungen zeitnah und ohne übertriebenen Ressourceneinsatz getroffen werden können.

1. Gesetz zur Stärkung der Partizipation auf Kommunalebene Drs. 16/5474

Der Antrag zielt auf die Zulassung von Video- und Audioaufnahmen durch die Gemeinde und die Medien in öffentlichen Sitzungen. Konsequenterweise weitergedacht muss er nicht nur für die öffentlichen Sitzungen von Gemeinden und Kreisen, sondern für alle öffentlichen Sitzungen, also auch die der Land schaftsverbände, des RVR, des Landesverbandes Lippe, der Zweckverbände usw. gelten.

Bei einer verfassungsrechtlichen Betrachtung fällt auf, dass die möglicherweise gegenläufigen Interessen der Gremienmitglieder, der Mitarbeiter der Verwaltung und der anwesenden Öffentlichkeit darin keine Rolle spielen. Selbst wenn man der Auffassung ist, dass Grundrechte der Gremienmitglieder und der Verwaltungsmitarbeiter bei Ausübung ihres Mandats bzw. Amtes im Ergebnis nicht gegen eine solche Regelung sprechen, und die anwesende Öffentlichkeit die Aufzeichnung hinnehmen muss, halte ich das sofortige In-Kraft-Treten für verfassungsrechtlich problematisch, weil es die Be-

dingungen für die Ausübung des Mandats während der laufenden Wahlperiode zu Lasten der Mandatsträger grundlegend ändert.

Es fehlt auch jede Regelung über die Länge der Speicherfristen. Sie bestimmt das Gewicht eines Eingriffs maßgeblich mit. Welche Gemeinwohlgründe die Speicherung für eine unbegrenzte Zeit rechtfertigen könnten, ist nicht ersichtlich.

Die Annahme, die Regelung sei geeignet, der "steigenden Politikverdrossenheit" entgegen zu wirken, erscheint sehr zweifelhaft. Bei der Erklärung der unter diesem Begriff in der Diskussion zusammengefassten Phänomene konkurrieren zahlreiche Ansätze. Dass die mangelnde Nachvollziehbarkeit des politischen Entscheidens in öffentlichen Sitzungen dabei eine nennenswerte Rolle spielen könnte, kann dabei keine Plausibilität beanspruchen. "Nachvollziehbarkeit" meint ja nach dem Kontext des Antrags nur die Wahrnehmbarkeit des tatsächlichen Geschehens im Sitzungsraum. Der mangelnden Nachvollziehbarkeit im dem Sinne, dass der Inhalt von Entscheidungen mit dem in der Sitzung erfolgten Austausch von Argumenten häufig nicht erklärbar ist, weil die Entscheidungen bereits im Vorfeld getroffen wurden, ist mit Videoübertragungen ja nicht beizukommen. Auch mangelnde Nachvollziehbarkeit in dem Sinne, dass nicht Sachgründe des Gemeinwohls, sondern politische Taktik oder Rücksichten auf Partikularinteressen bestimmend sind, kann hier ja nicht gemeint sein.

Im Übrigen stellt sich die Frage, ob der in Kauf genommene Schaden den angenommenen Nutzen einer solchen Regelung nicht überwiegt. Die durch diese Regelung ermöglichte und ausweislich der Begründung von der Antragstellerin intendierte nur auszugsweise Kenntnisnahme des Ausschnittes einer Sitzung, der für den Einzelnen von besonderem Interesse ist, blendet die im Entwurf andeutungsweise beschriebene Realität des kommunalpolitischen Handelns ("Sitzung über mehrere Stunden") aus und provoziert damit eine Wahrnehmung politischen Handelns, die aus Bürgersicht Frustrationen und Fehlwahrnehmungen auslösen muss. Wer sollte denn damit zufrieden sein, dass das eigene, verständlicherweise als hochwichtig wahrgenommene Anliegen nach zwei kurzen Redebeiträgen von zwei oder drei nach einigen Stunden aufmerksamkeitsfordernder Sitzung schon nicht mehr taufrischen und nach dem eigenen Urteil des betroffenen Bürgers selbstverständlich unzureichend argumentierenden Ratsmitgliedern negativ entschieden wird?

Die Berufung der Begründung des Entwurfs auf die Regelungen in anderen Ländern ist im Übrigen sehr selektiv. Nur in Schleswig-Holstein ist eine Regelung in Kraft, die der beantragten entspricht. In Mecklenburg-Vorpommern sind Aufnahmen nur durch die Medien zulässig und auch nur, soweit nicht ein Viertel der Mitglieder in geheimer Abstimmung widerspricht. In Hessen können nur Aufnahmen durch die Medien ermöglicht werden. Die Medien werden schon aus ökonomischen Gründen nur selektiv und nicht komplett aufzeichnen und eine durch geheime Abstimmung realisierbare Widerspruchsmöglichkeit für eine Minderheit mindert den Eingriff in die Rechte der betroffenen Gremienmitglieder.

2. Gesetz zur Abschaffung der Quoren bei Bürgerentscheiden Drs. 16/5743

Dem Antrag geht es darum, dass einziges Kriterium für den Ausgang eines Bürgerentscheides die Zustimmung der Mehrheit derer sein soll, die sich an der Abstimmung beteiligt haben.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die vorgeschlagene Änderung sind nicht ersichtlich.

Die Begründung für den Entwurf enthält zuerst Ausführungen zum "Vergleich mit dem Quorum des Bürgerbegehrens" und zum "Vergleich innerhalb des Zustimmungsquorums des Bürgerentscheids". Darauf braucht hier nicht eingegangen zu werden, weil diese Ausführungen den Vorschlag tragen könnten, diese Quoten zu ändern, aber nicht den hier gemachten Vorschlag, sie abzuschaffen. Die folgenden "Argumente für die Beibehaltung von Zustimmungsquoren und deren Widerlegung" verkennen, dass die Widerlegung von Argumenten für die Beibehaltung einer Regelung nicht den Vorschlag ihrer Abschaffung begründet. Es wird die Argumentationslast verkannt. Sie liegt bei dem, der eine Änderung erreichen will.

Der Hinweis darauf, dass auch Personalentscheidungen auf einer teilweise schmalen Basis fallen, ist zutreffend. Dieses Argument weist aber nicht nur in eine Richtung, sondern kann auch im Sinne der Einführung einer Quote für Personalentscheidungen verstanden werden. In Brandenburg benötigen die Bürgermeister und Landräte bei der Volkswahl ein Zustimmungsquorum von 15 %. Wird das nicht erreicht, wählt die Vertretung. Damit wird ein grundlegender Unterschied zwischen Wahlen und Bürgerentscheiden deutlich. Die durch Wahlen getroffenen Personalentscheidungen müssen getroffen werden. Man kann sie zur Not ein paar Wochen später treffen, man kann sie aber nicht unterlassen, weil dann die Funktionsfähigkeit des jeweiligen Gemeinwesens leiden würde. Bei einem Bürgerentscheid geht es aber stets um eine Angelegenheit, die nach der in den allermeisten Fällen mindestens vertretbaren Auffassung der zuständigen gewählten Vertretung gerade (so) nicht entschieden werden muss.

Rechtssystematisch lässt sich für ein Quorum und damit gegen die Abschaffung Art. 68 Abs. 4 Satz 2 Verfassung NRW vorbringen. Danach muss beim Volksentscheid eine Zustimmungsquote von mindestens 15 % erreicht werden.

Das Argument, dass eine Entscheidung möglichst breit getragen werden sollte, erhält sicher breite Zustimmung. Fraglich ist nur, was daraus folgt. Man kann die Kommunalverfassung so ausgestalten, dass Entscheidungen nur zustande kommen, wenn sie eine gewisse Zustimmungsbreite erreichen. Man kann sich auch auf den Standpunkt stellen, dass Mehrheit Mehrheit ist, dass Nicht-Beteiligung auch Zustimmung oder wenigstens Desinteresse am Gegenstand bedeuten kann, und dass derjenige, der sich nicht beteiligt, die Entscheidung dennoch hinnehmen wird oder muss.

Anerkannt ist auch die Relevanz des Zusammenhangs zwischen Begehrensquote und Entscheidungsquote. Je höher die Begehrensquote, desto niedriger kann die Entscheidungsquote sein. Eine Begehrensquote von 25 % macht sicher Zustimmungsquoten, wie sie derzeit in § 26 Abs. 7 GO geregelt sind, überflüssig.

An der "Müdigkeit" des Wählers, wenn dies die richtige Beschreibung ist, ändert die Abschaffung der Quote erst einmal nichts. Nach einem gewissen Lernprozess – also nach einigen Entscheidungen, die offensichtlich nur durch die Interessen von Minderheiten motiviert sind – könnte die Abschaffung der Quote aber möglicherweise dazu führen, dass die Müdigkeit bei als relevant empfundenen Themen überwunden wird. Lernprozesse bei den Bürgern finden sicherlich statt. Wie Beispiele zeigen, sind sie aber in Tempo und Richtung nur schwer prognostizierbar. Bis der Lernerfolg eintritt, kann es zu zahlreichen problematischen Entscheidungen gekommen sein. Dazu, ob man diesen politischen Preis zahlen will, lässt sich nach Auffassung des Unterzeichners wissenschaftlich begründet schwerlich Stellung nehmen.

3. Bürgermeisterabwahl vereinfachen Drs. 16/5499

Der Antrag zielt auf die Absenkung des Quorums in § 66 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GO. Es beträgt bisher je nach Gemeindegröße zwischen 15 und 20 % der Bürger. Gedacht ist offenbar daran, das Quorum zwischen 3 und 7 % festzusetzen.

Der Vorschlag ist verfassungsrechtlich nicht unbedenklich. Die Funktionsfähigkeit der Gemeinden und Kreise genießt nach den Selbstverwaltungsgarantien des Grundgesetzes und der Landesverfassung verfassungsrechtlichen Schutz. Wie noch ausgeführt wird, ist die Regelung geeignet, die Funktionsfähigkeit zu beeinträchtigen.

Rechtspolitisch wäre die Realisierung des Vorschlags ein schwerer Fehler:

Dabei spielt weniger eine Rolle, dass es tatsächlich vermehrt zu Abwahlen kommen könnte. Das ist wegen des Abwahlquorums von 25 % eher unwahrscheinlich. Einschneidend wäre die eintretende Belastung der laufenden Arbeit der Bürgermeister. Die Herabsetzung des Quorums würde ja schon vermehrt Kampagnen auslösen, Unterschriften für ein Abwahlbegehren zu sammeln. Schon wegen Entscheidungen, die bei einer relativ kleinen Gruppe von Bürgern auf starken Widerspruch stoßen, wären die Bürgermeister während der Unterschriftensammlung einer Abwahlkampagne und bei Zustandekommen des Quorums einem Abwahlkampf ausgesetzt, der sie bei der Arbeit, für die sie ge-

wählt sind, behindert, weil sie in erheblichem Umfang Zeit und Aufmerksamkeit binden. Entschiedene kommunalpolitische Führung durch den Bürgermeister, von der in den meisten Gemeinden des Landes nicht zu viel stattfindet, würde dadurch weiter erschwert.

Die gegenwärtig laufende Vorbereitung der Wahlen von Bürgermeistern und Landräten zeigt deutlich, dass die Attraktivität dieser Ämter gegenwärtig eher zu wünschen übrig lässt. Die Gründe dafür sind nicht allein, wahrscheinlich nicht einmal vorrangig bei der Besoldung zu suchen. Die Umsetzung des im Antrag enthaltenen Vorschlags würde die Attraktivität weiter reduzieren.

Im Sachverhalt des Antrags ist davon die Rede, der Hinweis auf die Bedeutung von Kontinuität und während des Großteils der Amtszeit ungestörter Konzentration auf die Amtsaufgaben spreche "dem" Bürger die Fähigkeit ab, selbstverantwortlich handeln zu können, und "der" Bürger werde insofern entmündigt, weil ihm unterstellt werde, er sei nur an der Destruktion und nicht an einer fortschrittlichen Sacharbeit interessiert. Das verzerrt durch das pauschale Abstellen auf "den" Bürger die Perspektive. Dass es auch Bürger gibt, denen es um Destruktion geht, und solche, die Eigeninteressen ohne Rücksicht auf "fortschrittliche Sacharbeit" durchzusetzen versuchen, ist unverkennbar. Wenn in einer Gemeinde von 10.000 Einwohnern, also etwa 8.000 Wahlberechtigten, 560 (7 %) für ein erfolgreiches Abwahlbegehren, in einer Stadt von 120.000 Einwohnern, also mit etwa 100.000 Wahlberechtigten, 3.000 (3 %) für ein erfolgreiches Abwahlbegehren genügen und jeweils nur einige wenige ausreichen, eine solche Kampagne loszutreten, geht es nicht um "den" Bürger. Hier reicht schon eine kleine Minderheit, um die angesprochenen negativen Folgen auszulösen.

Die Umsetzung des Antrags wäre schädlich für die Selbstverwaltung in den Kommunen.

4. Einführung von Kumulieren und Panaschieren im Kommunalwahlrecht Drs. 16/5500
Auch dieser Antrag ist keinen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt.

Beim Kumulieren und Panaschieren geht es darum, wie in Personalfragen die Macht zwischen Parteien und Wählern, zwischen Parteien und einzelnen Mandatsträgern verteilt wird. Wie im Sachverhalt zutreffend dargestellt ist, befasst sich der Landtag nicht zum ersten Mal mit diesem Thema. Die Argumente sind bekannt. Bisher ist in NRW immer entschieden worden, es müsse alles so bleiben, wie es ist, und dürfe nicht so werden wie etwa in Bayern und Baden-Württemberg schon lange und seit einiger Zeit auch in Niedersachsen.

Neben den guten Gründen, die man schon immer für das Kumulieren und Panaschieren anführen konnte, sprechen zwei Entwicklungen der letzten Jahre nach meiner Auffassung zusätzlich dafür, das Kommunalwahlrecht in diese Richtung zu ändern.

In den Diskussionen über die kommunale Finanzsituation und über die Notwendigkeit einer Sperrklausel spielt nämlich die spezifische "kommunalpolitische Kultur" Nordrhein-Westfalens eine wichtige Rolle. Sie dient einmal als eine Erklärung dafür, dass viele Kommunen in NRW anders als in vielen anderen Ländern immer wieder Deckungslücken erzeugen, die mit Liquiditätskrediten gedeckt werden müssen. Sie dient aber auch als Erklärung dafür, dass es notwendig ist, die Zahl der unterschiedlichen Parteien oder Gruppen, aus denen Mitglieder im Rat sitzen, über eine Sperrklausel zu reduzieren, weil erfolgreiche Kommunalpolitik sonst über Gebühr erschwert werde; auch hier soll die "politische Kultur" erklären, warum in NRW ein Zustand beklagenswerte Auswirkungen haben soll, der in anderen Ländern (Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen) ebenso besteht und praktisch nicht zu Diskussionen führt.

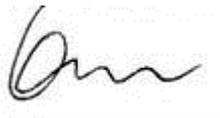
Das Besondere an der politischen Kultur in Nordrhein-Westfalen etwa im Vergleich zu den süddeutschen Ländern wird darin gesehen, dass sich Kommunalpolitik hier weithin konkurrenzdemokratisch, dort aber konsensdemokratisch vollzieht. Man kann den Unterschied vereinfacht beschreiben, indem man sagt: Konkurrenzdemokratie bedeutet, dass vor allem der Erfolg der eigenen Partei im Verhältnis zu anderen Parteien bestimmend für das Verhalten ist, Konsensdemokratie, dass es den Beteiligten vor allem um eine Einigung in der Sache geht.

Es liegt auf der Hand, dass ein Wahlrecht, bei dem der Wähler das Engagement der einzelnen Mandatsträger in der Sache individuell bei der Stimmabgabe honorieren kann, diese eher zu einem konsensdemokratischen Verhalten motivieren wird als ein Wahlrecht, bei dem die Parteien das letzte Wort über die Verteilung der sicheren Listenplätze haben. Dass das geltende Wahlrecht über die Wahlkreise ein Element der Personenwahl enthält, welches bei der Einführung von Kumulieren und Panaschieren verloren gehen würde, ändert an dieser Einschätzung nichts. Der einzelne Mandatsträger wird in der Ratsarbeit nämlich nur selten als Wahlkreisvertreter, ganz überwiegend aber in Belangen der ganzen Gemeinde tätig, meistens als Fachpolitiker.

Eine Umgestaltung des Wahlrechts durch die Einführung von Kumulieren und Panaschieren bietet also die Chance, die Ausrichtung der Kommunalpolitik auf mittlere und längere Sicht stärker auf gemeinsames Erarbeiten gemeinwohlorientierter Lösungen auszurichten.

Zweifellos stellt eine solche Entscheidung einen Landtag, der seinerseits – wie die meisten Landtage – konkurrenzdemokratisch arbeitet, vor besondere Herausforderungen. Als Prämie winkt langfristig eine Entlastung von Problemen in den Kommunen und von der Erwartung, diese müssten landesseitig gelöst werden. Eine langfristig, also erst in der übernächsten Wahlperiode oder noch später zu erwartende Prämie stellt unter den obwaltenden konkurrenzdemokratischen Entscheidungsbedingungen, nämlich mit Blick auf die nächste Wahl aber kein sehr starkes Argument dar.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. iur. Oebbecke