

SGK NRW ■ Postfach 20 07 04 ■ 40104 Düsseldorf

An die  
Präsidentin des Landtags  
Nordrhein-Westfalen  
Frau Carina Gödecke MdL  
40002 Düsseldorf

per Email: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

Unser Zeichen: He

Datum: 02. März 2015

**SGK NRW**

Sozialdemokratische  
Gemeinschaft für  
Kommunalpolitik

Elisabethstraße 16  
40217 Düsseldorf

**Für Briefpost:**  
Postfach 20 07 04  
40104 Düsseldorf

**Telefon:**  
0211 - 87 67 47 -0

**Telefax:**  
0211 -- 87 67 47 -27

**E-Mail:**  
[info@sgk-nrw.de](mailto:info@sgk-nrw.de)

**Internet:**  
[www.sgk-nrw.de](http://www.sgk-nrw.de)

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 13. März 2015 zu den Drucksachen 16/5474, 16/5743, 16/5499 und 16/5500 der PIRATEN-Fraktion**

Sehr geehrte Frau Gödecke,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit im Rahmen der oben genannten Anhörung zu den Gesetzentwürfen und Anträgen Stellung nehmen zu können.

**1. Gesetz zur Stärkung der Partizipation auf Kommunalebene (Drucksache 16/5474)**

Die Übertragung und Veröffentlichung von Sitzungen begegnet datenschutzrechtlichen Bedenken und greift in das Recht der Rats-, Kreistags- und Ausschussmitglieder auf ungestörte Mandatsausübung ein.

Zunächst ist anzumerken, dass eine Audio- oder Videoübertragung von Ratssitzungen bereits heute grundsätzlich möglich ist, und auch praktiziert wird, z.B. in der Stadt Bonn. Dabei sind aber insbesondere die datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten, so dass im Ergebnis eine Aufzeichnung oder Übertragung von Sitzungen nur dann zulässig ist, wenn alle Mitglieder des Gremiums einwilligen.

Der vorgelegte Gesetzentwurf sieht nun vor, dass eine Audio- oder Videoübertragung durch eine entsprechende Regelung in der Hauptsatzung festgeschrieben werden kann. Änderungen der Hauptsatzung sind gemäß § 7 Abs. 3 GO NRW mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder zu beschließen.

Wir halten es für rechtlich fragwürdig, ob die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen, insbesondere die der §§ 4 Abs. 1 und 16 Abs. 1 des Datenschutzgesetzes NRW (DSG NRW) durch eine entsprechende Regelung in der Hauptsatzung ausgeräumt werden können. Insbesondere ist gemäß § 4 Abs. 1 DSG NRW die Verarbeitung personenbezogener Daten nur zulässig, wenn die betroffene Person eingewilligt hat. Ob dieser Vorschrift dadurch genüge getan wird, dass die Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Rates oder Kreistages eine entsprechende Übertragung in der Hauptsatzung

**Bankverbindung:**  
Stadtparkasse Düsseldorf  
Konto 100 605 4405  
BLZ 300 501 10  
IBAN:  
DE34300501101006054405  
BIC:  
DUSSDE33XXX

**Geschäftszeiten:**  
Montag bis Donnerstag  
08:00 Uhr – 16:30 Uhr  
Freitag  
08:00 Uhr – 14:00 Uhr

zung manifestiert haben, wird zumindest bezweifelt. Zu beachten sind dabei auch die Ausschüsse, die mit zahlreichen Sachkundigen Bürgern und Sachverständigen besetzt sind. Für diese gibt es keine Möglichkeit an einer entsprechenden Debatte und Abstimmung im Rat oder Kreistag über die Änderung der Hauptsatzung teilzunehmen.

Die Aufnahme einer entsprechenden Regelung in die Hauptsatzung würde somit bedeuten, dass eine relative Mehrheit die weiteren Mitglieder der kommunalen Vertretung aber auch die weiteren Mitglieder der Ausschüsse (insb. Sachkundige Bürger und Sachverständige) dazu zwingen könnten, die Übertragung der Sitzungen und damit auch die Übertragung und Verbreitung ihrer Daten hinzunehmen.

Zudem liegt auch aus einem anderen Aspekt ein Eingriff in das Recht auf ungestörte Mandatsausübung vor. Bei den Rats-, Kreistags- und Ausschussmitgliedern handelt es sich um ehrenamtliche Kommunalpolitiker/innen. Anders als zum Beispiel Landtags- und Bundestagsabgeordnete üben sie ihr Mandat ehrenamtlich in der Freizeit aus, so dass bei vielen Mitgliedern eine gewisse Unerfahrenheit vorliegt. Eine entsprechende Professionalität im Umgang mit Medien kann nicht erwartet werden. Es ist daher zu befürchten, dass sich viele Vertreter/innen in dem Wissen, dass ein unbekannter Kreis an Zuhörern bzw. Zuschauern das Geschehen mitverfolgt, und ggf. auch eine dauerhafte Speicherung erfolgt, gehemmt und unter Druck gesetzt fühlen. Ähnliches dürfte auch auf Einwohnerinnen und Einwohner zutreffen, die Fragen z.B. in der Einwohnerfragestunde an den Rat oder die Ausschüsse richten möchten. Auf der anderen Seite wird es sicherlich auch Personen geben, die, an der Sache vorbei, das angebotene Medium gezielt zur Selbstdarstellung nutzen.

Zusammengefasst dürfte es durch eine Audio- oder Videoübertragung von Sitzungen gegen den Willen einzelner Mitglieder des Gremiums zu Verschiebungen in der Beteiligung an der Diskussion kommen, die auch aus Demokratie-Gesichtspunkten nicht hinzunehmen sind. Es ist eine Beeinträchtigung der Arbeit in Rat, Kreistag und Ausschüssen und damit auch der freien Mandatsausübung insgesamt gegeben.

## **2. Gesetz zur Abschaffung der Quoren bei Bürgerentscheiden (Drucksache 16/5743)**

Die von der PIRATEN-Fraktion vorgeschlagenen Änderungen des § 26 GO NRW und § 23 KrO NRW können wir ebenfalls nicht unterstützen. Mit dem Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung vom 13.12.2011 wurde das Verfahren zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden umfassend reformiert.

Der vorgelegte Gesetzentwurf begegnet erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Gemäß Art. 28 Abs. 1 Grundgesetz muss das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.

Die Räte und Kreistage sind somit unmittelbar durch das Wahlvolk legitimiert. Bürgerentscheide treten, wenn sie erfolgreich abgeschlossen wurden, an die Stelle eines Rats- oder Kreistagsbeschlusses oder können einen solchen aufheben. Ein Bürgerentscheid ist gemäß § 26 Abs. 7 GO NRW erfolgreich, wenn mehr „Ja“ als „Nein“ Stimmen abgegeben wurden und das erforderliche Quorum erreicht wurde. Eine Aufhebung der Quoren würde dazu führen, dass einem Bürgerentscheid bereits dann entsprochen wird, wenn im Extremfall nur zwei „Ja“ und eine „Nein“-Stimme abgegeben wurden. Von einem Bürgerentscheid, der eine Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger hinter sich vereint,

kann dann nicht mehr gesprochen werden. Insbesondere bei „Randthemen“, die wenige Personen motivieren, ist die Bereitschaft, zur Wahl zu gehen, erfahrungsgemäß gering. Es steht zu befürchten, dass Kleingruppen dieses Instrument bewusst zu ihrem Vorteil ausnutzen.

Aufgrund der niedrigen Hürden ist mit einem erheblichen Anstieg der Anzahl Bürgerbegehren und -entscheide zu rechnen, so dass die Verwaltungen erheblich belastet werden.

Die Abschaffung der Quoren beim Bürgerentscheid entmachtet somit die gewählten Räte und Kreistage als Vertretungen der Kreise und Gemeinden.

Eine Sammlung der erforderlichen Unterschriften für das Bürgerbegehren ist erfahrungsgemäß deutlich einfacher und kann als einziges Kriterium der Bündelung einer Meinung nicht genügen. Die Unterschrift unter die jeweiligen Listen erfolgt durch „Aufsuchen“ der Bevölkerung. Die Bereitschaft zur Unterschrift ist dabei deutlich höher und häufig auch von den rhetorischen Fähigkeiten des Unterschriftensammlers abhängig. Zudem erfolgt in der Regel erst nach der Einreichung der Unterschriften eine Aufklärung über das Für und Wider des Begehrens.

Die vorgetragenen Vergleiche mit Wahlbeteiligungen bei den Landtags-, Bundestags- und Europawahlen verkennen, dass die Parlamente durch die Verfassung bzw. europäisches Recht manifestiert sind. Die Wahlbeteiligungen sind zudem in den meisten Fällen nicht vergleichbar.

Auch der Vorschlag einen festen Wahltag im Jahr oder im Halbjahr festzulegen, mag nicht zu überzeugen. § 26 Abs. 6 S. 2 GO NRW legt fest, dass dann, wenn der Rat dem zulässigen Bürgerbegehren nicht entspricht, binnen drei Monaten ein Bürgerentscheid durchzuführen ist. Legt man nun Tage fest, führt dies unweigerlich zur Verlängerung dieser Fristen, im Extremfall bis hin zu fast einem Jahr. Viele Themen lassen aber solch lange Fristen überhaupt nicht zu. Es käme unweigerlich dazu, dass Entscheidungen in Eilfällen kurzfristiger notwendig werden, oder es zu einem Stillstand käme, da zunächst der Wahltag abgewartet werden müsste. Die Verlängerung dieser Fristen würden daher eher die Bürgerbegehren und -entscheide verhindern, als diese fördern.

Die in der Gesetzesbegründung vorgetragenen Benachteiligungen der kleineren Städte sehen wir ebenfalls nicht. Die absoluten Zahlen mögen vielleicht einen solchen Schluss zulassen. Der Gesetzgeber verfolgte mit seiner Änderung im Jahre 2011 (Drs. 15/2151), durch die er das bisherige Quorum von 20 % für alle Kommunen staffelte, das Ziel, die Bürgerentscheide in Großstädten zu erleichtern. Insbesondere in Großstädten seien nach der Gesetzesbegründung Bürgerentscheide häufig daran gescheitert, dass das erforderliche Quorum der Abstimmungsberechtigten nicht erreicht wurde. Grundlage waren Erhebungen von Mehr-Demokratie e.V., wonach der Anteil der Bürgerentscheide, die das Quorum von 20% verfehlten, selbst in Städten der Größenordnung von 50.000 Einwohnern bis zu 100.000 Einwohnern 59,4 %, in Städten über 500.000 Einwohnern 87,5 % betrug. Es waren somit nicht die kleineren Städte, die Probleme hatten, das Quorum zu erreichen. Eine Ursache hierfür ist sicherlich, dass Stadtteil bezogene Themen dazu führen, dass nur die Betroffenen Einwohner an der Wahl teilnehmen. Es ist somit in großen Städten viel schwieriger eine ausreichende Anzahl von Einwohnern zur Stimmabgabe zu bewegen. Die Identifikation mit dem gesamten Stadtgebiet ist in kleineren Städten und Gemeinden naturgemäß erheblich höher.

Nach allem bleibt festzuhalten, dass es aus unserer Sicht ratsam ist, zunächst weitere fundierte Erfahrung mit dem erst seit 2011 geltenden § 26 GO NRW zu sammeln. Gerade Verfahren wie Bürger-

begehren und Bürgerentscheide müssen in der Praxis zunächst erprobt werden, eine ständige Änderung des Gesetzestextes lehnen wir daher ab.

### **3. Bürgermeisterabwahl vereinfachen (Drs. 16/5499)**

Die Möglichkeit, gewählte (Ober-)Bürgermeister oder Landräte auf Initiative der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger abwählen zu können, stärkt die direkte Demokratie in den Kommunen und stellt unter engen Voraussetzungen eine Einflussmöglichkeit der Bürgerinnen und Bürger für eine wichtige Personalentscheidung dar. Bis zur Einführung dieser Möglichkeit mit Gesetz vom 24.11.2011 konnte dies nur auf Initiative des Rates bzw. Kreistages eingeleitet werden. Diese Gesetzesänderung in der damaligen Form halten wir weiterhin für richtig.

Auch die dort bewusst eingeführten Quoren sollten aus unserer Sicht bestehen bleiben. Wegen der herausragenden Bedeutung eines Abwahlverfahrens für die Amtsführung eines Amtsinhabers und zur Vermeidung von Missbrauchsmöglichkeiten muss - ebenso wie bei Rat und Kreistag - schon die Einleitung eines Abwahlverfahrens von einer gewichtigen Anzahl von wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern unterstützt werden. Dabei sollte man sich jedoch nicht an dem für Sachentscheidungen bei Bürgerbegehren vorgesehenen Quoren nach Gemeindegrößenklassen orientieren. Die Quoren des § 66 GO NRW berücksichtigen, dass einerseits keine unüberwindbaren Hürden für die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger aufgebaut werden, andererseits wegen der besonderen Tragweite der Entscheidung schon bei dessen Einleitung deutlich über dem für (einfache) Sachentscheidungen liegen.

Gemäß § 65 GO NRW wird der Bürgermeister von den Bürgern direkt in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl auf die Dauer von fünf Jahren gewählt. Er ist Vorsitzender des Rates und leitet die Verwaltung, trägt damit eine besondere Verantwortung.

Der Bürgermeister muss daher in der Lage sein unabhängig bzw. im Zusammenspiel mit dem Rat, nach seinem Gewissen zu handeln. Sind die Quoren des Abwahlverfahrens zu niedrig, muss er immer wieder mit Abwahlverfahren rechnen, die ihn darin beeinflussen können, auch unliebsame Entscheidungen treffen zu müssen. Anders als bei einzelnen Sachthemen ist die Bedeutung der Abwahl eines direkt gewählten Hauptverwaltungsbeamten somit viel gravierender.

### **4. Einführen von Kumulieren und Panaschieren im Kommunalwahlrecht (Drs. 16/5500)**

Das Einführen von Kumulieren und Panaschieren lehnen wir entschieden ab. Die SGK NRW tritt für ein einfaches Wahlsystem ein, dass jeder Bürgerin und jedem Bürger verständlich ist. Wir befürchten, dass allein die Komplexität des Wahlsystems viele Menschen vom Wählen abhalten. Neben möglichen Verständnisproblemen bedeutet die Einführung von Kumulieren und Panaschieren eine deutlich größere Vorbereitungszeit, zu der sicherlich nicht alle Wahlberechtigten bereit sein werden. Aber nur eine hohe Wahlbeteiligung bedeutet eine hohe demokratische Legitimation. Zwar ist die Wahlbeteiligung bei kommunalen Wahlen im Vergleich zu Bundestagswahlen deutlich geringer, aus unserer Sicht gibt es jedoch keine Gründe, die bei Einführung der beantragten Wahlrechtsänderungen zu einer erhöhten Wahlbeteiligung führen.

Die Erfahrungen in anderen Bundesländern haben zudem gezeigt, dass der beabsichtigte Effekt, dass der Wähler bestimmte Personen, unabhängig von dem Votum der Parteien, auswähle, nicht durch-

greife. In den meisten Fällen werden die bekannten, durch die Parteien oben auf den Listen aufgestellten Kandidaten gewählt.

Weiterhin haben bereits jetzt viele Kommunen Probleme, eine ausreichende Anzahl von Wahlhelfern zu gewinnen, dies wird durch die Einführung eines Wahlsystems mit Kumulieren und Panaschieren erheblich verschärft. Die Auszählung nimmt erheblich mehr Zeit in Anspruch und kann in der Regel nicht an einem Abend abgeschlossen werden. Die Bereitschaft als ehrenamtlicher Wahlhelfer tätig zu sein, nimmt erheblich ab.

Mit freundlichen Grüßen



Bernhard Daldrup  
Landesgeschäftsführer



Kerstin Heidler  
Allgemeine Vertreterin