



# MEISTERERNST DÜSING MANSTETTEN

Rechtsanwältinnen  
Rechtsanwälte

**Bernd Meisterernst**  
Fachanwalt für Arbeitsrecht  
und für Sozialrecht, Notar a.D.

**Mechtild Düsing**  
Fachwältin für Agrarrecht,  
für Erbrecht und für  
Verwaltungsrecht

**Dietrich Manstetten**  
Fachanwalt für Arbeitsrecht

**Dr. Frank Schulze**  
Fachanwalt für  
Verwaltungsrecht  
Dipl.- Verwaltungswirt

**Klaus Kettner**  
Fachanwalt für Arbeitsrecht  
und für Sozialrecht

**Wilhelm Achelpöhler**  
Fachanwalt für  
Verwaltungsrecht und für  
Urheber- und Medienrecht

**Prof. Dr. Axel Stein**  
Rechtsanwalt,  
Arbeitsrecht · Erbrecht

**Burkard Lensing, LL.M.**  
Fachanwalt für  
Versicherungsrecht,  
Master of Insurance Law

**Dr. Dirk Schuhmacher**  
Fachanwalt für Agrarrecht

**Veronica Bundschuh**  
Fachwältin für Arbeitsrecht

**Dr. Rita Coenen**  
Fachwältin für Familienrecht  
und für Sozialrecht

**Kathrin Ollech**  
Fachwältin für Sozialrecht

**Jutta Sieverdingbeck-Lewers**  
Fachwältin für Agrarrecht  
und für Erbrecht,  
Notariatsverwalterin

**Johann Strauß**  
Fachanwalt für Arbeitsrecht

Oststraße 2  
48145 Münster  
Tel. 0251/5 20 91-0  
Fax 0251/5 20 91-52  
E-Mail: info@meisterernst.de  
www.meisterernst.de

Sparkasse Münsterland Ost  
IBAN:  
DE05 4005 0150 0000 2996 02  
BIC: WELADED1MST

Deutsche Bank  
IBAN:  
DE06 4007 0024 0011 4009 00  
BIC: DEUTDEDB400

UStNr.: 337/5716/0084



Meisterernst Düsing Manstetten Postfach 10 05 61 48054 Münster

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

Die Präsidentin des  
Landtags Nordrhein Westfalen  
Frau Carina Gödecke  
40002 Düsseldorf



Nr.: 73/11 Achelpöhler / In- Sekretariat: Angelika Rau 04.03.2015 ach/ar  
nenausschuss Durchwahl: 52091 - 15  
Fax: 52091 - 65  
achelpoehler@meisterernst.de

**Stichwort: Kommunale Partizipation  
Anhörung AKo 13.03.2015**

Sehr geehrte Frau Gödecke,

zu den Gesetzentwürfen der Piratenfraktion Drucksache 16/5474, Drucksache 16/5743,  
16/5499 und 16/5500 nehme ich wie folgt Stellung:

## 1. Gesetzentwurf Stärkung der Partizipation auf Kommunalebene Drucksache 16/5474

Gegenstand des Gesetzentwurfes ist die Einführung von Regelungen in der Gemeinde  
und Kreisordnung, wonach die Hauptsatzung vorsehen kann, dass in öffentlichen Sitzun-  
gen Video- und Audioaufnahmen und deren Übertragung durch die Medien zulässig sind.

Gegenwärtig erhält die Gemeindeordnung keine Regelung, zur Anfertigung von Video-  
und Audioaufnahmen von Ratssitzungen und deren Übertragung z. B. im Internet.

Daraus folgt allerdings nicht, dass derartige Aufnahmen nach dem gegenwärtigen Recht  
unzulässig wären. Vielmehr ist es derzeit Aufgabe des Bürgermeisters im Rahmen der  
Wahrnehmung seiner Sitzungsgewalt abzuwägen, ob die Anfertigung von Video- und  
Audioaufnahmen möglich ist. Der Bürgermeister hat insoweit abzuwägen, inwieweit die  
Anfertigung derartiger Aufnahmen mit dem Funktionsinteresse des Gemeinderates ver-  
einbar sind.

In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist insoweit darauf hingewiesen worden, dass durch die Anfertigung von Video- und Audioaufnahmen die Mitwirkungsrechte der Mitglieder des Gemeinderates betroffen sein können. Wörtlich heißt es etwa in dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 03.08.1990, Az 7 C 14/90:

*Auch das Recht des Ratsmitglieds auf freie Rede, das nicht in der höchstpersönlichen Rechtssphäre gründet, kann durch die Aufzeichnung auf Tonband faktisch empfindlich tangiert werden. Ein gleichartiger psychologischer Befund hat den Gesetzgeber sogar veranlasst, die Verhandlung im Gerichtsverfahren, dort allerdings zum Schutz anderer Rechtsgüter als hier, von Ton- und Fernseh-Rundfunkaufnahmen sowie von Ton- und Filmaufnahmen mit dem Ziel ihrer Veröffentlichung ganz freizuhalten (§ 169 GVG). Eine von psychologischen Hemmnissen möglichst unbeeinträchtigte Atmosphäre gehört zu den notwendigen Voraussetzungen eines geordneten Sitzungsbetriebs, den der Ratsvorsitzende zu gewährleisten hat. Das beruht auf dem legitimen, letztlich in der Gewährleistung der Selbstverwaltung durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verankerten öffentlichen Interesse daran, dass die Willensbildung des Rates als demokratisch legitimer Gemeindevertretung ungezwungen, freimütig und in aller Offenheit verläuft. Von daher kann die von den Vorinstanzen anerkannte Besorgnis nicht vernachlässigt werden, dass insbesondere in kleineren und ländlichen Gemeinden weniger redewandte Ratsmitglieder durch das Bewusstsein des Tonmitschnitts ihre Spontaneität verlieren, ihre Meinung nicht mehr "geradeheraus" vertreten oder schweigen, wo sie sonst gesprochen hätten. Denn Tonbandaufzeichnungen zeitigen nun einmal für das Verhalten der Betroffenen erhebliche Wirkung, weil sie jede Nuance der Rede, einschließlich der rhetorischen Fehlleistungen, der sprachlichen Unzulänglichkeiten und der Gemütsbewegungen des Redners, dauerhaft und ständig reproduzierbar konservieren. Andererseits kann die Qualität einer Berichterstattung über die Diskussion und Lösung kommunalpolitischer Probleme schwerlich davon abhängig sein, dass jede in der Sitzung gefallene Äußerung nach genauem Wortlaut, Tonfall und emotionaler Färbung auf Dauer technisch festgehalten wird. Soweit im Einzelfall ein Interesse an der wortgetreuen Wiedergabe von Redepassagen besteht, eröffnen die Mittel der Schrift genügend Möglichkeiten, exakt zu berichten. Auch insoweit stellt die Tonbandaufzeichnung weder ein wesentliches noch gar ein unersetzliches Mittel zur Beschaffung von Informationen über den Ablauf öffentlicher Sitzungen von Gemeindevertretungen dar. Aus alledem folgt, dass der vom Kläger geltend gemachte Anspruch auf allgemeine Zulassung der Aufzeichnung von Ratssitzungen auf Tonband aus der grundrechtlich verbürgten Pressefreiheit nicht abzuleiten ist. (BVerwG, Urteil vom 03. August 1990 – 7 C 14/90 –, BVerwGE 85, 283-289, Rn. 16)*

Daraus folgt, dass nach der derzeitigen Rechtslage wohl eine einvernehmliche Entscheidung im Rat über die Anfertigung von Audio- und Videoaufnahmen ohne weiteres zulässig ist, während es bei einer nicht einvernehmlichen Regelung den Ratsmitgliedern offen stand, eine Verletzung ihrer organschaftlichen Rechte geltend zu machen.

Die Besonderheit der nunmehr vorgesehenen gesetzlichen Regelung liegt damit in der Gewichtung des Interesses des Ratsmitglieds auf freie Rede einerseits und dem Öffentlichkeitsinteresse andererseits. Dem Interesse der Öffentlichkeit an einer Berichterstattung über die Inhalte der Ratssitzung soll nunmehr der Vorrang vor den organschaftlichen Rechten der Ratsmitglieder eingeräumt werden.

Mit der vorgesehenen Satzungsermächtigung wird damit der Weg eröffnet, auch gegen die Stimme einzelner Ratsmitglieder die Videoübertragung vorzusehen.

Es ist nichts dafür ersichtlich, dass eine solche gesetzliche Regelung grundsätzlichen juristischen Bedenken im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit höherrangigem begegnet. Es handelt sich insoweit um eine politische Entscheidung.

Bislang scheint das Interesse der Öffentlichkeit an Ratssitzungen – von Ausnahmen abgesehen – eher mäßig zu sein. Andererseits tragen die Videoübertragung von Ratssitzungen und die Archivierung dieser Aufzeichnungen in einem erheblichen Maße zur Dokumentierung von Ratssitzungen bei.

In praktischer Hinsicht dürfte es notwendig sein, die Stärkung der Transparenz von Ratssitzungen damit zu verbinden, dass auch gewährleistet wird, dass sich die Bürger über den Inhalt der Ratssitzung, insbesondere die Tagesordnung vorab informieren können. Erst wenn ein Bürger weiß, was in der Ratssitzung verhandelt wird, wird er sich ggf. eine Liveübertragung im Internet ansehen oder die Sitzung selbst aufsuchen. Nach § 48 Abs. 1 Satz 3 GO sind Ort, Zeit und Tagesordnung einer Ratssitzung bekannt zu machen. Für diese Bekanntmachung gilt, ebenso wie für durch sonstige gesetzliche Vorschriften geforderte Bekanntmachungen, etwa die Bekanntmachung über Ort und Dauer der Auslegung des Entwurfs eines Bebauungsplans nach § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB, gilt in NRW die Verordnung über die öffentliche Bekanntmachung von kommunalem Ortsrecht (Bekanntmachungsverordnung - BekanntmVO) vom 26. August 1999. Diese sieht in § 4 folgende Formen der Bekanntmachung vor: Veröffentlichung im Amtsblatt, Veröffentlichung in einer Zeitung, oder durch Aushang an der Bekanntmachungstafel der Gemeinde und den sonstigen hierfür bestimmten Stellen für die Dauer von mindestens einer Woche, wobei – wenigstens- gleichzeitig durch das Amtsblatt oder die Zeitung oder das Internet auf den Aushang hinzuweisen ist. § 4 Abs. 1 Bekanntmachungsverordnung.

Mit anderen Worten: der Gesetzentwurf sieht zwar vor, dass die Gemeinden künftig Videoaufzeichnungen der Ratssitzungen live im Internet verbreiten können, gleichzeitig kann es aber sein, dass sich die Bürgerinnen und Bürger über den Inhalt der Ratssitzung dadurch informieren müssen, dass sie die Anschlagtafel der Gemeinde aufsuchen. Auch ein Bürger, der wissen möchte, ob die Gemeinde unter Einbeziehung seines Grundstücks einen Bebauungsplan aufstellen möchte, tut gut daran, regelmäßig die Anschlagtafel der Gemeinde zu inspizieren, möchte er nicht Gefahr laufen, die Frist zur Geltendmachung von Anregungen und Bedenken zu versäumen und damit die Möglichkeit, Rechtsschutz gegen diesen Bebauungsplan vor dem Oberverwaltungsgericht zu erlangen. Jedenfalls in Gemeinden mit bis zu 35 000 Einwohnern hält das OVG NW eine Bekanntmachung über eine Anschlagtafel noch für zulässig (OVG NW Urteil vom 28.08.2008 Az.: 7 D 30/07.NE). Dass derartige Bekanntmachungsformen für auswärtige Grundeigentümer nicht gerade rechtlich förderlich sind, liegt wohl auf der Hand.

## **2. Gesetzentwurf der Piraten, Gesetze zur Abschaffung der Quoren bei Bürgerentscheidungen, Drucksache 16/5743**

Die Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen sieht wie das Recht aller Bundesländer mit Ausnahme von Hamburg ein Quorum beim Bürgerentscheid vor. Dabei entspricht die heutige Rechtslage in Nordrhein-Westfalen im Hinblick auf das Quorum bei Bürgerentscheiden der Rechtslage in Bayern.

Das Quorum für den Bürgerentscheid stellt eine nicht unerhebliche Hürde für Bürgerentscheide dar. Es dürfte auf der Hand liegen, dass die Frage, ob dieses Quorum erreicht wird, von mancherlei Umständen abhängig ist, die mit der eigentlichen zur Abstimmung gestellten Frage nichts zu tun haben.

Eine Initiative, die sich für den Erhalt eines in einem kleineren Stadtteil Großstadt gelegenes Freibad einsetzt, kann das Abstimmungsquorum ungleich einfacher erreichen, wenn der Bürgerentscheid gleichzeitig mit einer Bundestagswahl durchgeführt wird (so geschehen in Bielefeld beim Bürgerentscheid zum Erhalt des Freibades im Stadtteil Gadderbaum), während ein Bürgerentscheid, der in der Woche nach einer Bundestagswahl durchgeführt wird, oder in ihrem unmittelbaren Vorfeld, deutlich größere Schwierigkeiten hat, das entsprechende Quorum zu erreichen.

Im Hinblick auf das Quorum spielt es auch eine Rolle, in welcher Weise die Gemeinde die Stimmabgabe erleichtert, ob sie sich etwa im Hinblick auf die Zahl der Wahllokale an den Wahllokalen orientiert, die bei Kommunalwahlen vorgesehen sind, oder ob die Zahl der Abstimmungslokale entsprechend reduziert wird.

Verwirklicht man den gegenwärtigen Gesetzentwurf, dann ist für derartige sachfremde Erwägungen letztlich kein Raum mehr. Die Frage, ob ein Bürgerentscheid erfolgreich ist, hängt dann allein vom Wettbewerb der politischen Auffassungen ab und nicht mehr davon, ob der Bürgerentscheid z. B. gleichzeitig zu gemeinen Wahlen stattfindet.

Verfassungsrechtliche Bedenken, das Quorum abzuschaffen, bestehen nicht.

## **3. Gesetzentwurf Bürgermeisterabwahl vereinfachen Drucksache 16/5499**

Gegenwärtig ist die Abwahl eines Bürgermeisters nur auf Antrag von 15 bzw. 20 % der wahlberechtigten Bürger einer Gemeinde möglich.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dieses Quorum abzusenken, und zwar nach Gemeindegröße auf eine Größe von bis zu 3 %. Es dürfte auf der Hand liegen, dass ein derartig niedriges Einleitungsquorum die Möglichkeit der Durchführung eines Abwahlverfahrens sehr stark erleichtert. Dies dürfte zu einer deutlichen Schwächung der Position des Bürgermeisters führen. Er kann jederzeit auch von einer kleinen Minderheit mit einem Abwahlverfahren „bedroht“ werden, ggf. mehrfach.

Das relativ hohe Einleitungsquorum für die Abwahl eines Bürgermeisters dürfte sicherlich dem Interesse an Ämterstabilität geschuldet sein. Nur in besonders schwerwiegenden Fällen soll die Abwahl eines Bürgermeisters auf diesem Wege ermöglicht werden. Welcher Gewinn daraus zu ziehen ist, dass die Bürgermeister nunmehr vermehrt Abwahlbegehren stellen müssen, ist letztlich nicht dargelegt.

## **4. Einführung von Kumulieren und Panaschieren im Kommunalwahlrecht Drucksache 16/5500**

Regelungen über das Kumulieren bei Kommunalwahlen gibt es inzwischen in der Mehrzahl der Bundesländer. Nur das Kommunalwahlrecht in Berlin, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein sieht diese Möglichkeit nicht vor. Der Gesetzentwurf sieht dabei vor, dass ein Wähler so viele

Stimmen hat, wie es zu besetzende Sitze gibt, wobei er bis zu drei Stimmen auf einen einzelnen Kandidaten vergeben kann.

Mit der Möglichkeit, so viele Stimmen zu vergeben, wie es Sitze in der zu besetzenden Körperschaft gibt, wird die eher gemäßigte Form des Kumulierens gewählt. Die Wirkung der mehrfachen Stimmabgabe für eine Person ist in der Hamburger und Bremischen Variante des Kumulierens deutlich größer, bei dem ein Wähler nur drei bzw. fünf Stimmen vergeben kann und diese auch einem einzelnen Kandidaten zuordnen kann. Auf diese Weise ist das Gewicht einer solchen kumulativen Stimmabgabe natürlich deutlich größer, als wenn daneben noch eine ganze Vielzahl von weiteren Stimmen vergeben werden kann.

Die Erfahrungen mit dem entsprechenden Wahlsystem zeigen, dass die Fähigkeit des Kumulierens und Panaschierens von den Wählern in erheblichem Maße aufgegriffen wird, offensichtlich einem Bedürfnis der Wähler entspricht. Bei den Kommunalwahlen in Baden-Württemberg verändern etwa 90 % der stimmberechtigten Personen die vorgeschlagenen Listen.

Damit einhergehend ist natürlich eine Verschiebung des Gewichts von Parteien einerseits und Wählern andererseits. Nicht mehr die Parteien bestimmen die Reihenfolge auf der Reserveliste, sondern die Wählerinnen und Wähler. Es liegt auf der Hand, dass gut organisierte Wählergruppen auf diese Weise erheblichen Einfluss auf die Wahlliste nehmen können.

Auch Kandidaten, die eine besondere Popularität in der Presse haben, können sich in der „innerparteilichen Konkurrenz“ gegenüber anderen Bewerbern sicherlich leichter durchsetzen. Zugleich wird die Position der einzelnen Kandidaten gegenüber der Parteiorganisation gestärkt, denn die einzelnen Bewerber haben es nunmehr in der Hand, für sich ihren „eigenen Wahlkampf“ zu führen. Eine „Abstrafung“ einzelner Kandidaten durch das Verbannen auf einen „hinteren Listenplatz“ muss dann nicht mehr das letzte Wort sein. Dieses haben insoweit dann die Wählerinnen und Wähler. Die Parteien können auf diese Situation nur in der Weise reagieren, dass sie kurze Kandidatenlisten aufstellen.

Die Einführung des Kumulierens und Panaschierens dürfte damit zu einem weiteren Bedeutungsverlust von Parteien auf der Ebene der kommunalen Willensbildung führen, die mit der Stärkung der Rolle des Bürgermeisters durch seine direkte Wahl, die Abschaffung der Fünf-Prozent-Hürde sowie die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid seit vielen Jahren zu beobachten ist.



Achelpöhler  
Rechtsanwalt