



Der Bürgermeister
Verwaltungsvorstand

Stadt Monheim am Rhein
Rathausplatz 2
40789 Monheim am Rhein
Telefon +49 2173 951-0
Telefax +49 2173 951-899
info@monheim.de
www.monheim.de

Stadtverwaltung · Postfach 10 06 61 · 40770 Monheim am Rhein

An
die Präsidentin des Landtags NRW
Frau Carina Gödecke

den Vorsitzenden des Ausschusses für
Kommunalpolitik des Landtags NRW
Herrn Christian Dahm

die Mitglieder des Ausschusses für
Kommunalpolitik des Landtags NRW

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/2666

A11

Sprechstunden:
Donnerstag 15:00 – 17:00 Uhr

Ihr Schreiben vom

Mein Zeichen bitte stets angeben
BM

Datum
12.03.2015

Daniel Zimmermann
Bürgermeister
Raum 142
Telefon +49 2173 951-800
Telefax +49 2173 951-809
dzimmermann@monheim.de

Gesetz zur Stärkung der Partizipation auf Kommunalebene
Gesetzentwurf der PIRATEN-Fraktion, Drucksache 16/5474

Gesetz der Abschaffung der Quoren bei Bürgerentscheiden
Gesetzentwurf der PIRATEN-Fraktion, Drucksache 16/5743

Bürgermeisterwahl vereinfachen
Antrag der PIRATEN-Fraktion, Drucksache 16/5499

Einführung von Kumulieren und Panaschieren im Kommunalwahlrecht
Antrag der PIRATEN-Fraktion, Drucksache 16/5500

Öffentliche Anhörung des Ausschuss für Kommunalpolitik am 13. März 2015

Sehr geehrte Frau Gödecke,
sehr geehrter Herr Dahm,
sehr geehrte Damen und Herren,

zu den genannten Gesetzentwürfen bzw. Anträgen nehme ich wie folgt Stellung. Selbstverständlich stehe ich in der Ausschusssitzung gerne für Fragen zur Verfügung.

Gesetz zur Stärkung der Partizipation auf Kommunalebene
Gesetzentwurf der PIRATEN-Fraktion, Drucksache 16/5474

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, Bild- und Tonaufnahmen von Rats- und Kreistagssitzungen sowie deren Ausstrahlung und Verbreitung zu ermöglichen. Dieses Ansinnen ist aus Sicht der kommunalen Praxis nur zu begrüßen, da es die jetzige rechtliche Unsicherheit in dieser Sache beseitigen würde.

Zwar sehen die Gemeindeordnung und die Kreisordnung eine grundsätzliche Öffentlichkeit von Rats- und Kreistagssitzungen vor, sie enthalten aber keine expliziten Aussagen zur Zulässigkeit von Bild- und Tonaufnahmen. Aus dem Datenschutz und den Persönlichkeitsrechten der einzelnen Rats- oder Kreistagsmitglieder leitet sich die verbreitete Meinung ab, dass Bild- und Tonaufnahmen der Zustimmung jedes einzelnen Mitglieds bedürfen.

In anderen Bundesländern finden sich vergleichbare Regelung, die dort zu einer eindeutigen Rechtslage verhelfen. So gilt zum Beispiel in Mecklenburg-Vorpommern:

„In öffentlichen Sitzungen der Gemeindevertretung sind Film- und Tonaufnahmen durch die Medien zulässig, soweit dem nicht ein Viertel aller Mitglieder der Gemeindevertretung in geheimer Abstimmung widerspricht.“ (§ 29 Abs. 5 S. 5 KV MV)

In der Gemeindeordnung für das Land Hessen findet sich folgende Regelung:

„Die Hauptsatzung kann bestimmen, dass in öffentlichen Sitzungen Film- und Tonaufnahmen durch die Medien mit dem Ziel der Veröffentlichung zulässig sind.“ (§ 52 Abs. 3 GO HS)

Zur zitierten Regelung in der hessischen Gemeindeordnung hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof in einem Urteil vom 31. Oktober 2013 (8 C 127/13.N –, juris) folgendes ausgeführt:

„Mit dieser Regelung hat sich der Gesetzgeber im Rahmen des ihm zustehenden Ermessens bewegt und nicht gegen höherrangiges Recht – insbesondere nicht gegen Art. 5 Abs. 1 S. 1 und 2 GG – verstoßen. Der Senat schließt sich hier dem Bundesverwaltungsgericht an, das zur Einschränkung der Pressefreiheit durch kommunalrechtliche Gesetzgebung in seinem Urteil vom 3. August 1990 – 7 C 14.90 – (BVerwGE 85, 283 = juris Rn. 9) Folgendes ausgeführt hat:

Was die Rechtsgrundlage der Informationsbeschaffung im Pressewesen angeht, so hat der erkennende Senat entschieden, daß ein Anspruch der Presse auf Information in seiner Ausprägung als Auskunftsanspruch gegen Behörden unmittelbar aus dem Grundgesetz nicht herzuleiten ist (BVerwGE 70, 310 <311 ff.>). Die Frage, wann und wo es zur Verwirklichung der Pressefreiheit im Bereich der Beschaffung publizistischer Informationen einer rechtlichen Verpflichtung öffentlicher Stellen zur Auskunft bedarf, kann weder mit einem - von der Verfassung vermeintlich vorgegebenen - einfachen Ja noch auf Grund einer allein am Einzelfall orientierten Betrachtung beantwortet werden. Das Grundgesetz hat es vielmehr den Gesetzgebern von Bund und Ländern überlassen, in Abwägung der betroffenen privaten und öffentlichen Interessen mit dem publizistischen Informationsinteresse zu regeln, ob und unter welchen – generell und abstrakt zu umschreibenden – Voraussetzungen ein Informationsrecht der Presse in der Form des Anspruchs auf Auskunft behördlicher Stellen besteht. Diese Erwägung trifft in gleicher Weise auf den hier in Rede stehenden verfassungsrechtlichen Schutz der Informationsbeschaffung gegenüber der öffentlichen Verwaltung in der speziellen Form der Tonaufzeichnung von öffentlichen Sitzungen einer Gemeindevertretung zu. Auch die Zulässigkeit dieser Modalität der Beschaffung pressebedeutsamer Informationen ist nicht abschließend in der Verfassung vorentschieden; auch insoweit behält das Grundgesetz dem Gesetzgeber, hier dem für die Regelung des Kommunalrechts berufenen Landesgesetzgeber, die Entscheidung darüber vor, ob und wie er normiert.“

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die im Gesetzentwurf enthaltene Regelung so wie beabsichtigt möglich und sicher auch sinnvoll ist. Man nimmt damit aber einen geringeren Minderheitenschutz als zum Beispiel in Mecklenburg-Vorpommern in Kauf, da die Änderung der Hauptsatz nach § 7 Abs. 3 S. 3 GO NRW nur der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder bedarf.

Gesetz der Abschaffung der Quoren bei Bürgerentscheiden Gesetzentwurf der PIRATEN-Fraktion, Drucksache 16/5743

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, die geltenden Regelungen einer Mindestbeteiligung bei Bürgerentscheiden für das Zustandekommen einer wirksamen Entscheidung abzuschaffen. Ein solches Ansinnen scheint jedoch nicht unproblematisch zu sein.

Der nordrhein-westfälische Landtag hat im Jahr 2011 das bis dato gültige, entscheidungsrelevante Quorum für den Bürgerentscheid von stets 20 Prozent der Abstimmungsberechtigten mit dem Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung (Drs. 15/2151) abgeändert und vollständig an die Rechtslage in Bayern angepasst, ohne dies allerdings näher zu begründen. Seitdem gibt es die bekannten Quoren je nach Größenklassen der Gemeinden:

bis zu 50.000 Einwohnern/-innen mindestens 20 Prozent
bis zu 100.000 Einwohnern/-innen mindestens 15 Prozent
bei mehr als 100.000 Einwohnern/-innen mindestens 10 Prozent

Interessant zur Beurteilung der Quoren ist die genaue Entstehungsgeschichte der bayrischen Vorbild-Regelung. Als Ausgangspunkt diente in Bayern ein 1995 gestartetes Volksbegehren zu einem Gesetzentwurf zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids in der bayerischen Gemeindeordnung (Bayern: LT-Drs. 13/1252). Der Gesetzentwurf der Volksinitiative sah **kein** entscheidungsbezogenes Quorum vor. Auch deswegen lehnte der Landtag des Freistaates Bayern diesen ab und formulierte einen Gegenentwurf, der zu diesem Punkt die damals gültige Regelung aus Nordrhein-Westfalen (stets 20 Prozent) übernahm. Die Bürgerinnen und Bürger hatten dann über beide Werke abzustimmen, wobei sie sich mehrheitlich für die Version der Volksinitiative entschieden.

Die sodann zum Gesetz erhobenen Bestimmungen wurden allerdings kurz darauf vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof einer kritischen Prüfung unterzogen und - bei begrenzt zeitlicher Duldung - teilweise für nichtig erklärt. Gleichzeitig wurde der Gesetzgeber verpflichtet, bis spätestens zum 01.01.2000 verfassungsgemäße Zustände herzustellen. Dies hat der bayerische Landesgesetzgeber dann zum 01.04.1999 erledigt und die jetzt aktuellen Regelungen geschaffen.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat sich zu diesem Thema recht konkret, aber natürlich auch nur bezogen auf das damalige Gesetz geäußert. Die damalige Rechtslage wurde insgesamt für verfassungswidrig erklärt, da eine mehrjährige Bindung der Räte an Bürgerentscheide vor dem Hintergrund einer fehlenden Entscheidergröße als Legitimationsnachweis nicht hinnehmbar sei. Argumentativ wies man darauf hin, dass schließlich auch bei Ratsentscheidungen Regelungen zur Beschlussfähigkeit zu beachten seien.

Es spricht also Vieles dafür, dass ein gewisses Entscheidungsquorum beibehalten werden sollte. Das bedeutet jedoch nicht, dass man nichts an der bisher vorgegebenen Größenordnung ändern könnte.

Soweit ersichtlich haben auch alle anderen Bundesländer mit entsprechenden Regelungen zu mehr Bürgerbeteiligung Quoren eingeführt, um möglicherweise undemokratische Minderheitenvoten, die nicht der Meinung einer stummen Mehrheit entsprechen, zu verhindern. Als einzige Ausnahme ist wohl Hamburg anzusehen, wobei hier allerdings auch nur auf Ebene der Verwaltungsbezirke mit eingeschränkten Zuständigkeiten Bürgerentscheide stattfinden können.

Ausgehend von den durch Mehr Demokratie! e.V. erhobenen und im so genannten „Bürgerbegehrensbericht 2014“ veröffentlichten Zahlen scheiterten in 2014 bundesweit von 3.177 Verfahren, bei denen es zu einem Bürgerentscheid kam nur 12,4 Prozent durch ein verpasstes Quorum, obwohl eine Mehrheit der an der Abstimmung beteiligten Bürgerinnen und Bürger sich für die zur Abstimmung stehende Frage ausgesprochen hatte.

Bürgermeisterwahl vereinfachen **Antrag der PIRATEN-Fraktion, Drucksache 16/5499**

Der Antrag zielt darauf ab, die geltenden Quoren zur Einleitung einer Abstimmung über die Frage der Abwahl des Bürgermeisters denen eines allgemeinen Bürgerbegehrens anzugleichen. Der Antrag wird insbesondere damit begründet, dass nicht erkenntlich sei, warum die Gemeindeordnung einen Unterschied zwischen einer Sachfrage (Bürgerbegehren) und einer Personalfrage (Bürgermeisterabwahl) mache.

Zwischen beiden Fragen gibt es jedoch einen sehr entscheidenden Unterschied: Mittels eines Bürgerbegehrens ziehen die Bürgerinnen und Bürger eine im Allgemeinen dem Rat überlassene Entscheidung an sich. Es wird eine Frage zur Abstimmung gestellt, zu der es bis zu diesem Zeitpunkt kein direktes Votum der Bürgerinnen und Bürger gab. Bei der Abwahl eines Bürgermeisters wird jedoch eine bereits durch die Bürgerschaft getroffene Wahlentscheidung aufgehoben. Die Bürgerinnen und Bürger revidieren in diesem Fall eine durch sie selbst getroffene Entscheidung.

Die Argumentation der Antragsteller verkennt, dass der Bürgermeister durch seine Wahl eine direkte und unmittelbare Legitimation durch die Bürgerschaft besitzt. Ihm dieses entgegengebrachte Vertrauen schon vor Ablauf der Wahlperiode wieder zu entziehen, sollte wichtige Gründe voraussetzen. Es ist durchaus nachvollziehbar, dass der Gesetzgeber eine solche Abwahlentscheidung an ein höheres Quorum knüpft als den Wunsch der Bürgerinnen und Bürger innerhalb eines Bürgerbegehrens eine bis dahin nicht durch sie selbst entschiedene Sachfrage an sich zu ziehen.

Das Beispiel der erfolgreichen Abwahl des Oberbürgermeisters in Duisburg zeigt, dass in dieser Hinsicht kein Handlungsbedarf besteht. Bei einer Größe von 498.000 Einwohnerinnen und Einwohnern haben rund 130.000 Wahlberechtigte (von insgesamt rund 365.000) für die Abwahl gestimmt, notwendig wären nur 91.000 gewesen.

Einführung von Kumulieren und Panaschieren im Kommunalwahlrecht Antrag der PIRATEN-Fraktion, Drucksache 16/5500

Der Antrag verfolgt das Ziel, bei Kommunalwahlen die Einflussmöglichkeiten der Wählerinnen und Wähler auf die Zusammensetzung des Stadtrates zu vergrößern, indem jeder Wählerin bzw. jedem Wähler mehrere Stimmen gegeben werden, die auf verschiedene Listen und/oder verschiedene Kandidatinnen und Kandidaten verteilt werden dürfen.

In diesem Punkt schließt sich der Unterzeichner der Stellungnahme von Mehr Demokratie e.V. vom 09.03.2015 an.

Mit freundlichen Grüßen



Daniel Zimmermann
Bürgermeister der Stadt Monheim am Rhein